Universidad Autónoma de Querétaro

Facultad de Ingeniería

Maestría en Ciencias, Línea Terminal en Construcción

LA OBRA PÚBLICA COMO POLÍTICA DE INVERSIÓN EN QUERÉTARO

TESIS

Que como parte de los requisitos para obtener el grado de

Maestro en Ciencias, línea terminal en Construcción

Presenta:

Ing. Guillermo Rojas Villegas

Dirigido por:

Dr. Juan Bosco Hernández Zaragoza

SINODALES

Dr. Juan Bosco Hernández Zaragoza
Presidente — Firma

Dr. Diego Arturo López de Ortigosa C.
Secretario — Firma

M. A. Martín Larios García
Vocal — Firma

M. C. Emilio Vasconcelos Dueñas
Suplente — Firma

M. C. Ruy J. Madero García
Suplente — Firma

Ing. Jorge Martínez Carrillo
Director de la Facultad

Dr. Sergio Quesada Aldana
Director de Investigación y Posgrado

Centro Universitario
Querétaro, Qro.
noviembre de 2002

México

RESUMEN

El tema de Tesis "La Obra Pública como Política de Inversión en Querétaro", recurre al campo de las políticas públicas, disciplina que hasta hace poco tiempo se viene desarrollando en México, para formar un criterio realista, fundado en los hechos, del complejo mundo de las decisiones de inversión de los recursos públicos, vía obra pública.
El presente trabajo se desarrolla en un campo multidisciplinario que implica aspectos políticos, administrativos, culturales, científicos, técnicos y todos los que se ha considerado que inciden en la comprensión de tan compleja materia, para formar una opinión calificada, sobre los procesos seguidos para alcanzar, las mejores opciones y estrategias con sentido público. Mención especial merece el concepto de política social, como forma en que el Estado transfiere recursos públicos para mejorar la condición humana y social del individuo, influyendo de forma contundente en la reorientación del ingreso, la equidad social y el desarrollo. Derivando hacia la obra social, materializada en los programas de obra pública, que es el ambiente natural de los profesionales de la Ingeniería Civil. Se establece una clara diferenciación entre los conceptos de política pública y política gubernamental, ya que frecuentemente se confunden las primeras con situaciones de gobierno, que no obedecen al verdadero interés del público ciudadano. Un capítulo especial se dedica al Desarrollo Humano definido como el proceso de ampliación de las opciones humanas, que permite a los individuos vivir una vida larga, sana y creativa, objetivo principal, en el que el desarrollo económico y el incremento del consumo, constituyen medios no fines, en un mundo globalizado que enfrenta un grave deterioro del medio ambiente, agotamiento y degradación de los recursos naturales, exclusión, pobreza y desigualdad. En el apartado especial sobre Administración Estatal y Municipal, se trata entre otros tópicos sobre las atribuciones y funciones de los gobiernos de los Estados, sus tres poderes y municipios, plasmadas en la Constitución General de la República y en la particular de los Estados de la Federación Mexicana. Lo anterior constituye el marco teórico en el que se ubica el tema que nos ocupa y que incluye un capítulo sobre Querétaro, su desarrollo político, económico y cultural y otro más sobre la obra pública realizada en los últimos diez años, correspondiendo a los últimos cinco años de la administración estatal anterior y los cinco transcurridos de la presente. Se incluyen las políticas en ese lapso, en materia de obra pública, las promesas de campaña, las vertientes de programación,. la obra realizada, sus fuentes de financiamiento, la obra distribuida por municipios, comentarios hechos oportunamente sobre la información consignada y finalmente las conclusiones. Se ha procurado en los comentarios, proceder con un criterio profesional; imparcial, objetivo y justo, cualidades que tenemos la convicción, deben ser características esenciales, de un estudio académico serio, como se ha pretendido sea el presente.

Palabras claves: Obra Publica, Política Inversión

ABSTRACT

The topic of this thesis, "Public Construction Work as Investment Policy in Queretaro," pertains to the field of public policy, an area which only recently has received attention in Mexico. This study attempts to establish a realistic criterion, based on facts, regarding the world in which investment decisions about public funds for government construction work are made. The thesis is focused on multidisciplinary field that includes political, administrative, cultural, scientific and technical aspects, as well as others that aid in the understanding of this complex subject, in order to form a qualified opinion on the process followed in obtaining the best options and strategies for benefiting the public. Special mention must be made of the concept of social policy in which the state employs public funds for the betterment of the human and social conditions of the individual and thus strongly influences income, social equity and development. social works are materialized in public work programs which is the field of professionals in civil Engineering. A clear differentiation is made between public policy and government policy since the former is frequently confused with the latter which does not serve the true interests of the public. A special chapter focuses on human development, which is defined as a process of expanding human options, principally to allow people to live long, healthy and creative lives. In this aspect, economic development and increased consumerism must not he confused in this globalized world that faces serious deterioration of the environment, diminution of natural resources, exclusion, poverty and inequality. There is a special section on State and Municipal Administration which deals with, among other subjects, the attributions and functions of state governments, their three branches and municipalities, as set forth in the General Constitution of Mexico and in the constitutions of the states that make up the Mexican Federation. The above constitutes the theoretical framework of the topic under study. A chapter is included on the political, economic and cultural development of Queretaro. Another chapter deals with public construction work carried out in the last ten years, five of those years under the former state government and five under the present administration. We cover the policies in effect then and now in the areas of public construction work, campaign promises of programming, work completed, sources of financing, work completed in the different municipalities, timely observations on the information included and, finally, conclusions. Regarding the observations, we have tried to be professional, impartial, objective and fair since we are convinced that these qualities must make up the essential characteristics of a serious academic study, the kind of study we have attempted to carry out in this thesis.

(KEY WORDS: Public construction work, investment policy)

DEDICATORIAS

Ofrendo este trabajo de Tesis::

A mi familia de ayer, a mis dos madres, que como una demostración del amor más puro, con sacrificios e incondicionalmente, me dieron siempre todo sin esperar nada a cambio, sembrando en mi, ese mismo noble sentimiento abstracto hacia Dios y hacia mi prójimo.

A mi familia de hoy: Arsheli, Arshelita, Enrique, Quique, Guillermo, Romy y Gerardo.

A mis maestros de ayer, los de mi vieja Escuela de Ingeniería, mis guías, los muy queridos y desinteresados fundadores de la institución, ingenieros: José Antonio Legarreta Jimeno, Salvador Vázquez Altamirano y Agustín Vega Arana.

Con afecto y reconocimiento a mi amigo el Lic. Fernando Ortiz Arana, con quien e compartido grandes momentos en mi juventud y en el transcurso de la vida.

A mis maestros de hoy, los de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Ingeniería de la U.A.Q.: Dr. Diego Arturo López de Ortigoza C., M.A. Martín Larios García, Dr. Juan Bosco Hernández Zaragoza, M. C. Ruy J. Madero García, M.C. Emilio Vasconcelos Dueñas.

A mi Universidad Pública Queretana, a la que amo y de la que ayer recibí una formación que me permitió servir a la sociedad y sobrevivir con decoro, a todos los retos que me ha deparado el destino, y a la que hoy por fortuna, he regresado, no solo a beber de la inagotable fuente del conocimiento humano, sino a refrendar mi compromiso con la sociedad y con la vida.

A la Facultad de Ingeniería, de la que siempre, he estado agradecido y orgulloso, la que hoy me ha dotado de nuevas armas, para enfrentar como en los toros, el último tercio de la jornada.

A mis amigos de ayer, a los de mi generación y a los que ya se han ido, pero que viven en nuestro grato recuerdo.

A mis amigos y compañeros de hoy, a los jóvenes, que con el ímpetu y ambición propios de su edad biológica, trabajan arduamente confiados en un futuro de resarcimiento personal y de beneficio para México. Con mis mejores votos, porque en la búsqueda de un mañana sin tropiezos, sepan escuchar el sabio consejo que dicta la experiencia.

ÍNDICE

ÍNDICE DE TABLAS

1.-INTRODUCCIÓN

En el México moderno que hoy nos toca vivir, se han venido transformando las prácticas propias de la administración pública en todos sus niveles. Así la nueva sociedad plural, cada día más democrática, los cambios en las relaciones políticas, los efectos de la modernización, la globalización y la reforma del Estado, reclaman que el análisis de los problemas públicos, como en el caso del tema de la presente Tesis, se pongan al corriente y sean capaces de incidir tanto en la explicación de los comportamientos de quienes tienen como responsabilidad la facultad de tomar decisiones y como producir- y este sería el fruto mas importante- experiencias útiles para la futura toma de determinaciones en un campo tan importante y de tanto interés, como lo es el de las políticas de inversión en obra pública, en el que los profesionales de la construcción obligadamente estamos involucrados.

Al introducirnos en la investigación del tema propuesto, encontramos que en varios centros de educación superior del País, desde los años ochenta del recientemente terminado Siglo XX, se vienen realizando estudios que abordan el análisis de las acciones gubernamentales, desde la apreciación de lo que hoy se conoce como la ciencia de las políticas públicas, en cuyo inicio dicho tema, giró en torno de los desarrollos teóricos y *metodológicos* que esta ciencia ha tenido en otras partes del mundo, fundamentalmente en los modelos norteamericanos, estableciéndose en cada caso el objeto de estudio de dichas políticas, buscándose esclarecer la diferencia entre lo público y lo gubernamental, con las categorías centrales de racionalidad, eficiencia y factibilidad, difundiéndose sus resultados, como un enfoque útil y pertinente.

Actualmente con estos instrumentos, es posible realizar el análisis de los problemas nacionales y locales, a los cuales se adiciona el movimiento ciudadano.

Existen otros ingredientes que dentro de nuestro sistema político mexicano no podrían soslayarse, tales como: El autoritarismo, el paternalismo, el proteccionismo, el populismo, el corporativismo y el centralismo, los que deben ser considerados con objeto de encuadrar, argumentar y tratar de solucionar los conflictos de interés, para lograr la conciliación, el orden social y la existencia civilizada, en un entorno de desregulaciones, privatizaciones y modernización, en el que la falta todavía de una autonomía municipal completa, hace necesarios los mecanismos que permitan la disponibilidad de ingresos municipales suficientes, la asignación equitativa de los recursos federales y la responsabilidad directa de la ejecución de los programas destinados a combatir la pobreza en los municipios y otorgar el derecho de amparo a los ayuntamientos contra actos de los gobiernos estatales y el federal.

Lo anterior es algo que nunca acaba, porque la mayoría de los municipios hacen evidente constantemente, a pesar del avance en este sentido, tres grandes déficits:

1. De capacidad de gestión democrática de los procesos y problemática municipal y de las responsabilidades públicas que le competen por mandato de las leyes y el mandato ciudadano.

2. De recursos financieros y preparación legal, administrativa y técnica indispensables para responder adecuadamente a las carencias y demandas de la población, para conducir la planeación del desarrollo local, con la participación democrática de las organizaciones sociales y de los cabildos en la toma de decisiones.

3. De identidad autónoma en cuanto a institución de gobierno, representación de la colectividad, así como del territorio municipal, frente al poder de los gobiernos federal, los estatales, u otro tipo de poderes sean nacionales o transnacionales.

Como puede observarse, el origen de las decisiones que conlleva proceder de conformidad con decisiones fundadas en políticas públicas, contiene una problemática que abarca muy diversos aspectos políticos, económicos y sociales ubicados en un espacio fisico determinado, pero puede definirse a partir del análisis de la idoneidad y eficiencia de dos funciones básicas del gobierno: El control, la estabilidad y el servicio; siendo aquí donde se visualizan como solución definitiva, en muchos casos, los proyectos de obra pública.

Definir el desarrollo municipal es crucial y complejo, ya que implica una tarea de síntesis de múltiples metas, objetivos y valores pertenecientes a una comunidad política, que como cotidianamente vemos, es cada día más diversa y plural, con una estructura social fuertemente diferenciada e interdependiente, en la que coexisten de entrada, sistemas de producción y de relación social capitalistas y precapitalistas, sistemas de productividad relativamente avanzada de carácter moderno y sistemas de producción precarios, casi de supervivencia, con instituciones sociales en el interior de las cuales existen grupos de interés de masas, en sistemas institucionalizados e independientes luchando a lo largo y a lo ancho de la sociedad para hacer valer sus derechos, para obtener mayores niveles de bienestar en los ordenes políticos, económicos, sociales y culturales para la población, cuyo objetivo último podría ser la elevación de su nivel de vida.

Sería muy largo, sin ser objeto del presente trabajo de Tesis, estudiar a fondo, los instrumentos analíticos útiles para examinar el proceso de desarrollo municipal, como son la teoría de la organización, la ciencia política, la teoría de la administración públicas así como el análisis de políticas públicas, cuya importancia estriba en proporcionar un análisis más racional del proceso municipal para la toma de decisiones, con la consecuente elaboración de estrategias. Sin embargo es importante reconocer que se requiere crear más espacios de estudio sobre la problemática municipal, con objeto de optimizar los recursos nacionales para atender el universo extenso, además de heterogéneo de los 2,391 municipios del País, en los que se incluyen los 18 de Querétaro en los cuales, como diariamente podemos comprobar, se sufre marginación social y económica, donde la programación de obras públicas debidamente jerarquizadas es fundamental.(Perspectiva Estadística de Querétaro. INEGI.1997).

2.-OBJETIVOS Y METAS

2.1 Objetivos

1.Investigar si la construcción de la obra pública en el Estado de Querétaro, realizada durante los últimos diez años, ha sido jerarquizada atendiendo al comportamiento de las variables económicas y sociales.

2.- Determinar si la obra pública en el Estado de Querétaro ha impactado positiva o negativamente en dichas variables.

3.Generar información confiable, para la jerarquización racional de la obra pública en el Estado de Querétaro para programas futuros, atendiendo a las tendencias de las variables económicas y sociales.

2.2 Estado del Arte

En nuestro país corresponde al Estado, como cuerpo político de la Nación, relacionar todos los factores y circunstancias que conciernen al mejoramiento de las condiciones de vida de la población, organizando y dirigiendo los esfuerzos colectivos, para dar respuesta, a sus necesidades y demandas presentes y futuras, buscando adaptar el medio ambiente físico en que se desenvuelve el hombre, a las condiciones que le permitan satisfacer sus múltiples y complejas necesidades de salud, alimentación, vivienda, educación, cumunicación y empleo, entre otras muchas, que como objetivos de gobierno se apoyan en el contenido de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 16, 25, 26, 27, 28 y 73. Esta finalidad se alcanza mediante la inversión de los recursos públicos a través del Gasto Social en acciones concretas que contienen programas de obra pública.

Sin embargo, existe la sospecha pública de que en la práctica en muchos casos, en los niveles de gobierno, este proceso no se realiza por parte de los responsables de estas acciones, con la disciplina necesaria o simplemente no se efectúa y que por lo tanto se malgastan los recursos fiscales en labores ajenas a los intereses sociales, invirtiéndose en forma no prioritaria y estratégica con respecto a lo que es más importante y trascendente para la comunidad.

Es generalmente aceptada la teoría de que la falta de control o solución de los problemas que originan los riesgos del ambiente natural, deriva en una serie de trastornos de salud, como las enfermedades infecciosas entéricas, que son de las principales causas de morbi-mortalidad sobre todo en la población infantil rural y sub-urbana, males que se abaten mediante la inversión en obras de agua potable y alcantarillado y la adecuada disposición de los desechos de los centros de población. Por otra parte, las enfermedades de transmisión aérea como las neumonías, igualmente importantes epidemiológicamente, entre otras y las transmitidas por artrópodos, tienen su origen en el inadecuado habitat, cuyo remedio evidente son los programas viviendísticos.

En forma similar a los razonamientos formulados en el párrafo anterior, se puede fácilmente elementar la relación causa efecto para determinar la importancia de la construcción de escuelas, hospitales, obras de dotación de servicios públicos y equipamiento urbano, comunicaciones y transportes, así como de todas aquellas que se sabe que promueven el empleo, conservan o mejoran el medio ambiente, elevando el nivel de vida y el bienestar de la población, puesto que es de sobra sabido que existe una correspondencia absoluta entre la disponibilidad de estas obras de infraestructura y los beneficios obtenidos. Por todo ello podemos inferir que la obra pública representa la mejor inversión en materia social.

3. MARCO TEÓRICO

3.1.-Planeación

El ejercicio de la Administración Pública, conlleva el proceso de planeación y la puesta en marcha de sus criterios para la formulación, instrumentación, ejecución, control, y evaluación de los planes y programas de desarrollo.

Dicho proceso debe estar sustentado en un diagnóstico fundamentado en datos de veracidad comprobada que sirva de fundamento para el establecimiento de objetivos prioritarios verdaderamente equitativos, para resolver necesidades sociales.

3.2.- El desarrollo como proyecto de inversión

El desarrollo como un fenómeno económico-social que atiende las necesidades básicas de la población, al igual que otras actividades en el proceso de desarrollo político, económico y social del Estado, implica un proceso importante de asignación de recursos en términos fisicos (terreno), financieros, de infraestructura y muchos otros de diversa índole. Este proceso atiende determinadas prioridades, metas y objetivos y se orienta tanto a la satisfacción de necesidades especificas de un grupo, como a la satisfacción de problemas generales de la sociedad en su conjunto.

Desde tiempos pasados, el concepto de desarrollo, se ha venido interpretando de manera parcial por los villamelones de la planeación, pues por una parte se analizan insuficientemente los aspectos socioeconómicos y políticos de la población y por la otra, el énfasis se ha dirigido en forma importante hacia un mal comprendido diseño urbano, destacándose únicamente las características físico-espaciales en los planteamientos y disociando generalmente las soluciones de los problemas más urgentes, del enfoque del desarrollo humano. Esto conduce a que al asignar recursos para instrumentar las actividades de desarrollo, las propuestas correspondan a una visión parcial y poco objetiva, pues se carece de alternativas integrales multidisciplinarias que permitan su jerarquización y evaluación económica en términos de un verdadero proyecto de inversión, que tenga la más amplia perspectiva, que demanda el desarrollo humano.

Por lo anterior en el presente trabajo de Tesis, establecemos un marco teórico suficientemente amplio que contempla conceptos de políticas públicas, desarrollo humano, administración estatal y municipal de México y un breve estudio sobre el Estado de Querétaro, su desarrollo político, económico y social

Era práctica común en el pasado, tratar la concepción de una inversión como un proyecto de tipo industrial, pero hoy el concepto de proyecto se aplica en forma amplia, a cualquier actividad económica-política-social, que implique la asignación de recursos, ya que el proceso de toma de decisiones debe realizarse con eficacia y eficiencia en relación con los bienes financieros y económicos y a su vez estos deben asignarse con base en las prioridades, las metas y los objetivos planteados por el desarrollo de una entidad, en este caso Querétaro o por los de la nación entera, en el caso de programas nacionales.

A continuación se presenta un esquema metodológico para ubicar el desarrollo planteado, su problemática, análisis y la selección de alternativas, bajo el marco conceptual que se tiene en un proyecto. Se definirán, tanto a nivel normativo como operativo, las diferentes etapas del proceso, para ubicar, desarrollar, evaluar e implantar un proyecto de inversión, señalándose así mismo los contenidos y mecanismos disponibles para su instrumentación.

3.2.1.- Políticas de un proyecto de inversión

Un proyecto de inversión, ya sea pública o privada, implica involucrar la asignación de recursos dentro de un proceso de toma de decisiones, incorporando determinadas técnicas para su análisis y evaluación. También se define un proyecto de inversión cuando se trata de aprovechar áreas de oportunidad, como crecimiento de mercados, políticas para impulsar el desarrollo de una ciudad o políticas de promoción de satisfactores básicos, como construcción de vivienda para individuos en estado de pobreza en sus diversos grados.

Por lo que un proyecto de esta naturaleza, puede definirse como un proceso de asignación de recursos, como se ha dicho, públicos o privados, para satisfacer las necesidades de los individuos bajo el cumplimiento de objetivos y metas precisos.

De la definición anterior conviene destacar tres puntos importantes:

1.-La definición de recursos tiene un carácter de irrevocabilidad, es decir una vez tomada la decisión por parte del o de los responsables de este acto, los recursos quedan comprometidos.

2.-Los recursos asignados presentan una escasez relativa, es decir no son abundantes y tienen implícito un costo alternativo.

3.-los objetivos, metas o necesidades presentan características de multiplicidad, es decir siempre se presentan varias opciones, al menos dos: Tomar o no tomar la decisión por parte de quien corresponda. Además siempre es necesario y conveniente plantear varios cursos de acción que nos proporcionen diferentes opciones para las diferentes propuestas, que involucren tanto los aspectos técnicos, económicos, políticos y sociales, como su horizonte de corto, mediano y largo plazo.

3.2.2.- Criterios de selección entre alternativas

Para seleccionar, evaluar y consecuentemente recomendar un camino de acción entre las variadas opciones de que se dispone, se requiere contar con un determinado parámetro de medición y comparación de la problemática, para lo cual hay que recurrir a las fuentes de información, como lo son las estadísticas oficiales que en nuestro País generalmente son públicas, en el presente caso se recurrió a los informes del Gobierno

Estatal anual que el titular del Poder Eecutivo en turno, rinde ante la Legislatura Local; los datos del INEGI; la información sobre población y áreas relacionadas de CONAPO y COESPO, así como la información directa de las oficinas públicas, como la Dirección de Obra Pública y Gasto Social de la Secretaría de Planeación y finanzas del Gobierno del Estado; EL Archivo Histórico del Estado, así como todas las fuentes a las que se tubo acceso y contaban con información sobre el tema del presente trabajo; pero también se realizaron investigaciones sobre las opiniones de fuentes periodísticas y de particulares acerca de aspectos del tema que se tratan en la Tesis, que a veces dieron respuestas complejas, pero que se consideró importante incluirlas ya que con pluralidad en la información es como se puede establecer un amplio criterio Universal de jerarquización o de ponderación, existiendo en todo caso los siguientes tres juicios al respecto:

1.-Ordinal. Nos permite definir únicamente las características de las opciones en **términos secuenciales** sin considerar otros elementos cuantitativos o de mayor precisión, tales como costos o beneficios, muy útiles en obra pública. Bajo este criterio, únicamente se podrían jerarquizar las opciones en forma de un orden específico o de una secuencia; la opción que llegó primero o en términos alfabéticos o de grandes, medianas o pequeñas. Por lo tanto la utilización de este criterio presenta ciertas limitaciones en términos decisionales ya que la información base dificilmente puede ser analizada y evaluada, sin embargo se aplica en ocasiones, cuando no hay información sobre las opciones, sin embargo debe hacerse en combinación con los siguientes criterios.

2.-Cardinal. Implica cuantificar todas las **opciones bajo un mismo denominador**, que sea común entre ellas, con el objeto de poder sumar, restar o dividir sus elementos y así estar en posibilidades de jerarquizarlos. El denominador común para este tipo de criterio puede ser simple o sofisticado, dependiendo del tipo de información de que se disponga y del análisis que se realice para cada opción. Así, **se puede tener como índice el costo de cada opción (recursos monetarios como denominador), la relación beneficio-costo, la tasa interna de rendimiento o el valor neto presente.**

3.- Referencia. A este juicio, además de contar con denominador común para cada una de las opciones, se incorpora un indicador de referencia, medido en las mismas unidades del denominador. Esto es, **se requiere definir un punto o puntos de referencia** que permitan acortar o seccionar diferentes segmentos en el espacio de posibilidades de las opciones. El índice de referencia puede ser expresado como un mínimo o un máximo, o bien a través de límites precisos entre los valores de las opciones. Por ejemplo los techos financieros de tipo presupuesto, techos que pueden ser indicadores de referencia máxima, que definen un límite de inversión o costo para todas las opciones, por lo cual, aquellos que lo rebasen quedan fuera de la jerarquización. También, pueden existir otros tipos de índices como un nivel mínimo de rentabilidad o parámetros técnico-económico-sociales,- que son determinados externamente a las opciones, bien en función de las características del órgano que decide el proyecto en particular o por la experiencia de otros casos o proyectos similares.

3.2..3.- Herramientas de análisis conceptual

Después de concluido el proceso de jerarquización, utilizando para la identificación y cuantificación de las opciones disponibles, cualquiera de los tres juicios o criterios mencionados o su combinación, se cuenta con dos herramientas de tipo conceptual que facilitan la selección de las opciones más adecuadas y convenientes en términos económicos, sociales, políticos y técnicos, y que tienden a dar respuesta efectiva a las metas y soluciones objeto del proyecto, dichas herramientas son:

1.-Costo de oportunidad. Es el costo que se deja de ganar por la decisión de tomar una alternativa y no cualquier otra. No es una diferencia entre esas alternativas, sino el costo de la que no se seleccionó.

2.-Costo sumergido. Es el costo que ya se realizó antes de tomarse la decisión y por ser un costo pasado, es irreversible y afecta por igual a todas las opciones para un proyecto, por lo que su cancelación no modifica la dimensión ni las estructuras de las alternativas, sin embargo es frecuente el error de incluir costos incurridos en otras decisiones, afectando notablemente el análisis de selección de opciones.

3.2.4.- Etapas de la formulación, evaluación e implantación de un proyecto de inversión

El proyecto se inicia en el momento de detectar alguna idea o de presentarse un área de oportunidad o bien al plantearse la atención para la solución de un problema específico (inquietudes que en el caso del tema de la presente Tesis, debe ser planteado por la comunidad) y termina en el momento en que arranca el funcionamiento del proyecto, es decir cuando se terminan físicamente las obras y el proyecto está listo para operarse y utilizarse. Se presentan a continuación las etapas de que consta un proyecto de inversión:

Primera etapa. Ubicación.

En esta etapa el proyecto, se debe ubicar en los contextos siguientes:

1.-Económico (planes de desarrollo)

2.-Sectorial (programas)

3.-Económico (regional y local)

Para lo anterior se deberá conocer inicialmente, si el programa se enmarca dentro de los planes nacionales, ya que la mayor parte de los problemas en las diferentes entidades del País son repetitivos; si lo está, saber si corresponde a una actividad productiva o de infraestructura social y si está contemplado dentro de las prioridades, así como el lugar que le corresponde en términos de su importancia económica, política y social.

A continuación se tendrá que ubicar el programa, en las acciones concretas que se delinean a través de los programas sectoriales de la economía o sea conocer la magnitud, forma y atención que se asigna a la actividad de proyecto, dentro de las acciones de

instrumentación del Sistema de Planeación y en el Plan Nacional de Desarrollo, en el que existen las siguientes cuatro vertientes:

1.-Obligatoria. Implica las acciones del Gobierno Federal.

2.-De coordinación. Establece las relaciones entre los tres diferentes niveles de gobierno.

3.- De concertación. Se refiere a programas de fomento que son compromisos con el Sector Privado y Social.

4.-Inducida. Toca los aspectos de Política Económica para impulsar e inducir la actividad económica y social, por medio de Estímulos Fiscales, Financiamientos Preferenciales y otros.

Finalmente se debe ubicar el proyecto en su contexto económico, referido al ámbito regional y local en donde se pretende llevar a cabo su desarrollo, prestando especial atención a las condiciones socio-económicas y políticas de la zona, región o localidad, en particular sus condiciones étnicas y culturales, así como las condiciones históricas, a corto, mediano y largo plazo del desarrollo general de la zona.

Segunda etapa. Contenido de un proyecto.

Consta de las etapas de: Perfil, anteproyecto, proyecto, aspectos técnicos y aspectos financieros, los cuales no ampliamos por no ser objeto del presente trabajo.

Tercera etapa. Evaluación de un proyecto.

Esta etapa conjuga todas las anteriores y determina la viabilidad del proyecto en términos económicos y sociales. El principio de decisión se centra en el análisis beneficio-costo, es decir en la confrontación de todos los aspectos positivos contra los negativos, incluyendo los costos o efectos que directa o indirectamente (externalidades), se llegaran a generar por el proyecto. Esta etapa se compone de las sub-etapas siguientes:

1.-Evaluación privada. En ella se estiman beneficios y costos a través de precios de mercado sin considerar los efectos indirectos o externos que pudieran ser positivos o negativos o sea no se toma en consideración la Evaluación Social, por lo que es útil solo para este tipo de obra.

2.-Evaluación social. Al revés de la anterior identifica y cuantifica los costos y beneficios para la comunidad o para la sociedad en su conjunto. Esta evaluación se apoya en tecnologías que empèzaron a desarrollarse en los años sesenta del siglo recientemente concluido, como la OECD- Litle-Mirless, la cual indica que habrá que estimar todos los costos y beneficios de un proyecto sobre la base de parámetros internacionales, como actualmente lo son los de Desarrollo Humano tratados en el presente trabajo de Tesis, bajo el supuesto de que se tiene una mayor competencia y por lo tanto se eliminan las distorsiones existentes, generadas por los políticos demagogos en los países en desarrollo,

tales como precios controlados, subsidios, estructuras monopólicas, simulaciones que ocultan realidades e inventan falsos éxitos y coberturas de servicios entre otros.

3.-Análisis de sensibilidad. Tiene por objeto probar el proyecto ante diferentes escenarios en los cuales se someten las variables más relevantes a cambios positivos y negativos que puedan esperarse en el ámbito social, financiero o urbano cuyos resultados deben mostrarnos los límites de fluctuaciones de esas variables frente a los niveles de rentabilidad esperados. En términos generales, se realiza este análisis mediante técnicas estadísticas, a través de las cuales se asignan series de probabilidad a las variables más sensibles del proyecto y se generan alternativas múltiples con el uso de modelos computarizados.

Cuarta etapa. Control e implementación de un proyecto.

Cuando el proyecto se ha aceptado a nivel de anteproyecto y se ha decidido llevar adelante su instrumentación, se procede a llevar a cabo el proyecto por lo que se refiere a Ingeniería y Arquitectura, lo cual puede ser subrogado a personas especialistas en el tipo de proyecto físico de que se trate. Una vez concluido el proyecto ejecutivo, se realizan las sub-etapas de: organización administrativa, formulación de contratos y supervisión y control de la ejecución.

Se requiere siempre en todo proyecto importante, modernidad administrativa, para tener una mentalidad muy abierta para admitir que se trata de un proceso decisional multidisciplinario y no disciplinario, en el que de acuerdo con su magnitud y complejidad, participarán en la resolución, profesionales de muy diversas áreas del conocimiento humano, para garantizar el éxito social y económico propuesto.

3.3.- Metodología

La investigación realizada constó de los siguientes pasos generales:

1.-Revisión bibliográfica.
2.-Revisión documental. Consistió en recabar toda la información posible sobre el tema de la presente Tesis en las fuentes citadas párrafos atrás.
3.-Marco teórico. Definición de conceptos básicos y precisión de la corriente en la que nos desenvolvimos.
4.-Planteamiento del problema. Se considera el marco teórico, las investigaciones y conocimientos previos al presente trabajo.
5.-Definición de variables. Identificación clara buscando su relación y sus diferencias.
6.-Formulación de hipótesis. Se consideró un planteamiento tentativo que ofreciera posibilidades de contrastación.
7.-Recopilación de datos. Se usaron para documentar la hipótesis, así como para corroborar si la realidad nos daba la razón o nos desmentía.
8.-Aplicación del diseño de investigación. Fue el de documentación, análisis, observación en la práctica, reflexión y comprobación.
9.-Análisis de resultados. El análisis se realizó con base en datos estadísticos y no estadísticos.

10.-Interpretación de datos. Tubo por objeto aceptar o rechazar la hipótesis.

3.4.- Hipótesis de trabajo

Diversos medios de comunicación e importantes sectores de opinión, sostienen la hipótesis de que la obra pública en esta entidad federativa, en un importante número de casos, no es producto de una planeación que jerarquice los problemas económicos y sociales del Estado de Querétaro, sino que su realización obedece a razones ajenas a este contexto tales como: La improvisación, actos autoritarios, populismo, fines político-electorales y otras causas, que no conducen a los objetivos propios de un ejercicio justo y estratégico del gasto público, por lo que a través de los resultados del presente trabajo de tesis, investigaremos sobre la verdad de este importante tema de interés ciudadano, bajo la siguiente:

HIPÓTESIS:

"En Querétaro la Obra Publica realizada en los últimos diez años, no ha impactado positivamente en las variables económicas y sociales".

4.-POLÍTICAS PÚBLICAS

4.1.- Breve planteamiento general sobre políticas, inversión pública y sobre el Estado

Conocer realmente el campo, o al menos tener idea general del complejo mundo de la inversión vía obra pública, implica la lectura y comprensión de la literatura sobre el tema, la cual ha ido creciendo y atrayendo la atención en nuestros medios intelectuales, esto conduce al estudio de las políticas públicas, pero este campo, muy común en otros países, como en los Estados Unidos de Norteamérica, hasta hace poco tiempo se ha venido desarrollando en México, debido a varias razones como lo es nuestra larga querella con las ciencias sociales estadounidenses y nuestra clara preferencia hacia las corrientes intelectuales europeas, sobre todo de corte marxista, lo que fue un romanticismo ideológico, en el que soñamos los jóvenes mexicanos de casi todas las generaciones del recientemente concluido Siglo XX, incluyendo a las mayorías estudiantiles de nuestra universidad queretana a las que pertenezco y cuyo conocimiento resulto útil, en un grado importante en tiempos pasados, pero que derivó posteriormente, en debates con resultados poco concretos, en innumerables ineficaces e ineficientes acciones y en las oportunidades del ejercicio del poder público, en conductas poco congruentes con dichas teorías.

El primer aporte de las políticas públicas, según Harold Laswell, es que tienen una orientación multidisciplinaria, en la que obviamente cabemos también los profesionales de la Ingeniería, ya que no se entienden con enfoques unilaterales, y como toda política pública implica aspectos políticos, económicos, administrativos, culturales, científicos, técnicos y todos los que puedan ser de interés según el caso, por lo que se habla de las ciencias de las políticas, o sea se usa el plural. Sin embargo esto también genera problemas, porque en un mundo académico dominado por largas y fuertes tradiciones doctrinarias, diversas disciplinas, muy a la antigüita como si se tratara de su patrimonio, reclaman el monopolio legítimo de las políticas públicas, donde cada quien tiende a defender sus propias orientaciones y métodos, mas que tratar de aprender de sus supuestos rivales, lo que aunado a un cientificismo excesivo, ha favorecido la especialización en lugar de una formación profesional multidisciplinaria más amplia, en la que pueda haber un máximo de aportaciones.

Aunque para algunos lo anterior tendría una carencia de rigor intelectual, ya que en términos estrictos un campo de estudios o disciplina existe, cuando posee tres características: **1) una unidad temática es decir, una delimitación de su campo de estudio. 2) una unidad teórica, es decir, un conjunto más o menos delimitado de teorías causales, y 3) una unidad metodológica**; sin embargo en el campo de las políticas públicas esto no sucede así, ya que en el interviene una gran variedad de ingredientes, y cada uno es motivo de análisis, por lo que se trata de una disciplina inter.-disciplinaría, o sea que sirve de vínculo entre varias disciplinas, lo que nos conduce a una variedad de alternativas analíticas o sea a muy diversos enfoques.

Se buscó en diferentes textos y en apuntes tomados en diferentes cátedras de la maestría, una definición concreta de política pública, tratando de esclarecer algo que a

primera vista parece una repetición, ya que entiendo la política como el arte de gobernar a los pueblos, lo que de entrada es una función pública, o sea lo relativo a la organización y al gobierno de los asuntos públicos, pero metodológicamente, de acuerdo con los modernos tratadistas, **una política pública tendría que contener cuando menos seis elementos básicos: 1) el problema, 2) el diagnóstico, 3) la solución, 4) la estrategia, 5) los recursos y 6) la ejecución.**

En general toda política pública se relaciona con un problema público, e implica un diagnóstico sobre las causas del problema y las medidas que lo pudiesen resolver o disminuir. Este diagnóstico es el fundamento para la solución y la estrategia posteriores. Por lo tanto tales políticas implican uno o varios objetivos globales, que se presentan cómo la solución al problema, así como una estrategia o programa de acción dirigido a alcanzar dichos objetivos; esta estrategia está constituida por un paquete de acciones relacionadas generalmente con un cierto orden temporal. Obviamente las políticas públicas también implican la distribución de ciertos "recursos", con el fin de ejecutar las acciones propuestas por la estrategia, entre ellas, en muchos casos, las inversiones en obra pública.

La definición anterior resulta apropiada para visualizar con claridad el medio conceptual adecuado para desarrollar el presente trabajo, ya que nos señala como se genera una política pública, sin embargo existe una gran diversidad de políticas públicas, sin que lo sean todas las acciones estatales, sin embargo dichas políticas no siempre pueden definirse a través de conceptos fijos e invariables, pero todas nos llevan a la solución de problemas prácticos o materiales del hombre, ya que el enfoque permite la búsqueda de bienestar y mejores resultados basados en la eficacia y la eficiencia, pero esta orientación más práctica y precisa, tampoco debe convertirse en eficientismo tecnócrata, aislado de los contextos socio-políticos, porque esto conduce a la frialdad de un medio social con valores excesivamente materialistas, en la que los más débiles no pueden competir, y que es ajeno al espíritu constitucional mexicano de justicia social, que ha dado frutos tan palpables e importantes para la equidad y equilibrio sociales en beneficio de los mexicanos nacidos después de 1917.

Pensamos, como José Luis Méndez del Colegio de México, que las ciencias de las políticas deben buscar alcanzar un cubismo intelectual, pero agregaríamos que, como lo hicieran el español Picasso y el francés Braque en su tiempo, los objetos queden representados por formas geométricas definidas; y así las visiones intrincadas y múltiples, de una realidad socio-política muy complicada, como realmente lo es, mediante la participación reflexiva de quienes conciben este tipo de políticas, se nos permita, generar aplicaciones inteligentes de las mismas, a través de proyectos concretos, que logren mejorar la compleja, diversa y cambiante realidad humana.

El anterior enfoque de las políticas públicas, nos permite mejorar nuestra percepción de la política y de la administración pública a cualquiera de los niveles nacional, estatal o municipal, permitiéndonos arribar a una visión más precisa de lo que es el Estado, desde este enfoque, como la máxima instancia administrativa de los intereses de la Nación, con todas sus consecuencias positivas para la participación, la práctica y el mejoramiento de los habitantes de una determinada superficie geográfica.

4.2.- Política pública y desarrollo

La expresión política pública, tiene por lo menos dos acepciones, la primera como se ha descrito en párrafos anteriores, designa a un campo multidisciplinario y profesional, desarrollado en sociedades liberal democráticas o industriales, como Estados Unidos de Norte América o Inglaterra, estudia los problemas públicos y los procesos de decisión de las autoridades, dilucidando las mejores opciones de decisión y acción; en la segunda, política pública designa las políticas gubernamentales, estatales o de alguna organización no gubernamental, en un determinado país o grupo de países, cuando reúne ciertas condiciones, o sea se refiere a estrategias de acción, que argumentalmente tienen sentido público, que sirven al interés público y que responden al resultado de la agregación o incorporación de las voluntades individuales del público ciudadano.

Esto implica que políticas públicas y políticas gubernamentales no son lo mismo, ya que las segundas designan las políticas de acción del gobernante o sus empleados ante determinadas situaciones de gobierno, pero donde no sabemos realmente si estas acciones son de verdadero interés para el público ciudadano o sea no conocemos su **"publiceidad"** (no publicidad), término usado en Alemán e Inglés, para definir tal situación de **"satisfacción ciudadana";** por lo que queda la duda de que la autoridad pudiera estarse ocupando de intereses privados, o de dudosa "publiceidad", como sucede con frecuencia, según se nos informa continuamente a través de los medios de comunicación, por lo que la diferencia entre ambas políticas, solo puede ser dilucidada mediante argumentación en el espacio público por los ciudadanos.

Lo anterior es precisamente el meollo (substancia, parte esencial de cualquier cosa, según el nuevo diccionario español ilustrado Sopena y Grijalbo diccionario enciclopédico), del tema que se aborda en la presente tesis, al investigar si en el periodo que abarca nuestro planteamiento se practicaron políticas públicas o gubernamentales, en el proceso de decisión de la obra pública en Querétaro, y que bueno que existen estas diferencias en el campo conceptual, porque asumir que ambos términos son equivalentes, sería dar por hecho exactamente lo que hay que investigar: la publiceidad de los problemas y de las políticas gubernamentales y cancelaría virtualmente, la dimensión científica del enfoque de política pública convirtiendo las políticas públicas en un mero instrumento de simulación orquestada por los ocupantes transitorios del poder, a través de una supuesta "racionalización" (en los hechos simulación), de las decisiones y acciones del gobernante en turno, cualquiera que sea su relación con los genuinos problemas públicos, con el bienestar público y con el interés del público ciudadano.

Pensar que políticas gubernamentales y políticas públicas son equivalentes, sería asumir subrepticiamente o sea con disimulo, el principio ideológico característico de los estados totalitarios y autoritarios: el monopolio burocrático-gubernamental de lo público. Adicionalmente una concepción muy extendida suele propiciar tal asunción: la confusión entre la jurisdiccionalidad del Estado y su publiceidad. Esto es confundir la naturaleza o carácter público del Estado con el hecho de que en todo par de coordenadas espacio temporales el Estado, cualquier Estado, es la reclamación exitosa del monopolio de la violencia en un determinado territorio y por tanto, es la capacidad de "dictar la norma"

(jurisdicción) en dicho territorio. El monopolio estatal del dictado de la norma no indica nada acerca de que los individuos tengan derecho a interrogarse, en público, sobre la funcionalidad de dicha norma para sus intereses como público o acerca de si las decisiones y acciones del "gobernante en turno" y sus empleados sirven o no al interés público, en tanto interés del público, aunque parezca que estamos tratando de escribir rimas. Por ello publiceidad estatal es posible, solo si la norma está articulada sobre el derecho individual a la propiedad pública sobre el propio Estado (democracia).

Tanto un concepto como el otro, han permitido problematizar lo público de la vida social, más allá de los buenos deseos, de las fantasías o traumas de las ideologías políticas, que en ocasiones suenan más bien a juego de palabras, situándonos en el hiperrealismo de una visión descarnada de la racionalidad del comportamiento político individual, grupal así como de la complejidad socio-política y técnico-administrativa del fenómeno estatal en la sociedad contemporánea, de tal forma que de alguna manera, el explicar las ideas en un lenguaje comprensible, ha sido una innovación importante que permite un panorama de las políticas públicas, asimilado más fácilmente ahora, por quienes no somos expertos en estas disciplinas, sin embargo para algunos la socialización del discurso de la política pública, está coadyuvando a una especie de post-modernización de la cultura política o sea a una visión desencantada o desilusionada del Estado y la política, haciendo estallar en pedazos el monopolio del saber especializado del que tradicionalmente había gozado la burocracia, aboliéndose la fantasía del déspota benevolente y el descubrimiento de su carácter humano, demasiado humano, que no debe ser ninguna gracia especial de todo gobernante o político posible y cuyo efecto público tiende a ser negativo, porque desconcierta y confunde, cuando se trata sólo de simulación, en un campo en el que todo debe tener razones de acuerdo a los conceptos de lógica fría, que hasta aquí me he permitido manejar, dentro de las políticas públicas y la publiceidad.

4.3.- Política pública y publiceidad

Se hablará ahora de la consistencia de una argumentación que permita relacionar la publiceidad (que repito, no publicidad) del Estado y la política gubernamental con el desarrollo. Partimos de la base de que existe una estrecha interrelación entre los rasgos centrales y constitutivos de la configuración estatal con los de las políticas gubernamentales y con la capacidad nacional de desarrollo en el largo plazo.

Existen dos modelos representativos de configuración estatal: El liberal democrático y el burocrático autoritario. Esta gran diferenciación, está de acuerdo con el modelo de política gubernamental estratégica seguido por cada Estado nacional desde la Segunda Guerra Mundial, hasta la crisis financiera externa en el mundo periférico (o sea, el de los alrededores del poderío económico), en 1982. Es oportuno establecer que las áreas que son estratégicas o sea más significativas (como diríamos en lenguaje coloquial, que pintan), desde el punto de vista del desarrollo a largo plazo son:

1. La política comercial,
2. La política industrial,
3. La política de finanzas públicas(fiscal) y

3. La política de finanzas públicas(fiscal) y
4. La política social

Se entiende la última como "**la forma en que se transfieren recursos públicos a individuos, cuya situación económica es considerada digna de ser mejorada con esos recursos".(** Políticas Públicas y Desarrollo Municipal. Problemas teórico-prácticos de la gestión pública y municipal. Carlos E. Narváez .y Eduardo Andrés Sandoval Forero (coordinadores). Zinacantepec, Estado de México. El colegio Mexiquense. Universidad Autónoma del Estado de México, 19949.

La política comercial es clave, porque define el tipo de inserción en la dinámica económica internacional.

La política fiscal lo es, porque de ella depende la estabilidad macroeconómica en el largo plazo, entendiendo el tesista la moderna macroeconomía, inaugurada por la revolución Keynesiana, como el estudio de las conductas de la economía en relación a los grandes problemas de esta diciplina, como lo son: La política monetaria y fiscal, la inflación y el desempleo, la inestabilidad de la Economía y tipos de cambio fijos o flexibles, entre otros. (McGraw-Hill Biblioteca Práctica de los Negocios Tomo VI Economía. Parte III. México, D.F.1992)

La política industrial es por su parte decisiva, porque influye en la determinación del tipo de industrialización, que a su vez es central para dilucidar el potencial de desarrollo en el largo plazo; **y la política social es clave porque influye en la orientación y el perfil de la distribución del ingreso, dentro de ciertos márgenes definidos por otras políticas, y de esa manera, puede coadyuvar o no a propiciar que el desarrollo económico implique equidad social y, por ende desarrollo.**

En base a lo anterior se pueden exponer los principales problemas que enfrenta esta articulación en las sociedades avanzadas y en las sociedades latino-americanas como la nuestra y respecto a estas últimas, conviene formular algunas reflexiones que vinculen lo antes expuesto con las perspectivas de desarrollo.

Partiremos de algunas consideraciones teóricas generales para exponer los modelos de configuración estatal y su vinculación con los estilos de política gubernamental:

1. Los Estados deben ser funcionales, es decir, que la función Estado, predomine sobre cualquier otro elemento, respecto al desarrollo de sus sociedades nacionales.

2. Por desarrollo entendemos, muy simplificadamente, el incremento permanente del bienestar público presente neto.

3. Bienestar público es el incremento de la satisfacción personal de los individuos que conforman la sociedad.

4. Presente neto, es aquel en el que tomamos en cuenta el impacto esperable, positivo o negativo, en un horizonte prospectivo o sea buscar un mejor futuro en un tiempo dado, de las decisiones gubernamentales en el presente.

Los indicadores usuales del desarrollo, que permiten tener una idea del llamado **bienestar social general** son: El crecimiento del ingreso, el crecimiento del ingreso por habitante e indicadores diversos, tales como esperanza de vida, escolaridad de la población y mortalidad infantil.

Cuando no se cumple con el "imperativo sistémico", de ser funcionales (que supeditemos los programas a los resultados), de acuerdo al desarrollo, en términos absolutos y comparativos internacionales, tarde o temprano, los Estados nacionales tienden a entrar en crisis de magnitud e intensidad variables, según el caso.

Generalmente la superación de dichas crisis, puede lograrse con ajustes a las políticas gubernamentales, aunque en muchas ocasiones es necesaria una **profunda transformación de la configuración estatal en su conjunto, misma que se define como "Reforma del Estado".**

A partir de la segunda mitad del pasado Siglo XX, han existido en el mundo tres tipos de configuraciones estatales:

1. El Estado Liberal Democrático, que se consolidó fundamentalmente en las sociedades industrializadas.
2. El Estado Burocrático Autoritario, cuya cristalización, se operó predominantemente en las sociedades en desarrollo y
3. El Estado Burocrático Totalitario, que se implantó en las mal llamadas sociedades socialistas.

Por conveniencia para el tema que se analiza en el presente trabajo, me ocuparé solo de los dos primeros, recorriendo el camino lógico que se sigue a continuación.

Descripción de las características centrales de los tres tipos de configuración estatal mencionados:

Asumimos que todo Estado en cualquier par de coordenadas espacio temporales, puede ser pensado y descrito, como una configuración de tres sistemas inter-articulados:

1. Sistema jurídico, que designa los derechos de propiedad establecidos de los individuos y miembros de la sociedad y del gobernante en turno, así como los procedimientos para hacerlos valer en caso de violación.

2. Sistema político, que designa el conjunto de relaciones formales e informales, que con base en el sistema jurídico, se establecen entre gobernantes y gobernados.

3. El sistema de política (s), que designa la manera en que, sobre la base de los dos sistemas anteriores, se toman las diversas decisiones de política estatal (gubernamental, legislativa o judicial)

La descripción de los modelos de política gubernamental estratégica, que corresponden a cada uno de los tipos de Estado, ya fueron explicadas párrafos atrás: Política comercial, política industrial, política de finanzas públicas o fiscal y política social.

4.4.- Estado Liberal Democrático (ELD)

Como modelo de configuración estatal se puede describir de la siguiente manera:

En cuanto a los rasgos principales del sistema jurídico dos son los relevantes: **Primero,** la consolidación y vigencia plena del bien público jurídico característico de la civilización occidental moderna, consistente en los tres grupos de derechos individuales públicos, "válidos para todos": Básicamente, derecho a la propiedad individual, derecho a la libertad de acción, expresión y asociación y derecho a la elección pública y periódica del gobernante en turno (democracia); el **segundo**, el establecimiento y consolidación de la división de poderes (ejecutivo, legislativo y judicial) y, en consecuencia, de mecanismos de control de la constitucionalidad de las decisiones y acciones gubernamentales y estatales en general.

Estos dos rasgos del sistema jurídico en el ELD elevan la probabilidad de que el funcionamiento general del Estado, la gestión estatal, resulte funcional al imperativo del desarrollo porque reducen la probabilidad de abusos del gobernante en turno contra los bienes o las propiedades de las personas, comparada con la que habría en ausencia de tales rasgos. Sin embargo, por si solos no aseguran que efectivamente exista tal funcionalidad.

Dado lo anterior, los rasgos principales del sistema político en el Estado Liberal Democrático, son fundamentalmente cuatro: a) Consolidación de la democracia en tanto mecanismo de selección social genuina de los ocupantes coyunturales de las instituciones jurídicamente públicas (poderes ejecutivo y legislativo y en algunos casos también el judicial). Esto obliga a los miembros de la "clase política" a depender sistemáticamente, en última instancia, de la opinión del público ciudadano respecto a su idoneidad como "ocupante coyuntural del Estado"; esto es, los obliga a "dar cuenta al público" de su desempeño como tomadores de decisiones estatales (gubernamentales, legislativas o judiciales, según el caso) y, en consecuencia, el público ciudadano tiene la posibilidad de convertirse en propietario colectivo real, no solo jurídico, del Estado mismo. b) Desarrollo y consolidación de un mercado socio-comunicacional competitivo y libre que permite una oferta permanente de información confiable y razonablemente útil sobre la gestión gubernamental en general, en particular, sobre el manejo de los recursos públicos y sobre las relaciones extralegales e ilegales (contubernios) entre buropolíticos (empleados públicos dedicados a la política) y agentes privados, frecuentemente en el papel de contratistas, concesionarios o proveedores de bienes y servicios. c) Desarrollo y consolidación de un

mercado político competitivo y libre basado en la igualdad de condiciones y oportunidades de las organizaciones o individuos oferentes de proyectos de gobierno. Esto genera la competencia sociopolítica genuina y el desarrollo de la cultura ciudadana, porque constituye una especie de escuela, en la que el ciudadano típico tiende a asumir una visión de lo público y del Estado, centrada en el principio de que es indispensable el imperio de la ley, para su bienestar individual y el del público. d) Normalidad de la alternancia en el poder. Esto permite la paulatina desmitificación del buropolítico y el "poderoso", en tanto formas fenoménicas de la fantasía del "déspota benevolente", cuestión clave y estratégica en la consolidación de la cultura ciudadana.

Estos cuatro rasgos del sistema político en el Estado Liberal Democrático, conducen en grados diversos según el caso, a la existencia permanente de un importante nivel de control sociopolítico del público ciudadano: Sobre las finanzas públicas y la acción gubernamental en general; sobre el **comportamiento de la "clase política" y los grupos gran-empresariales, así como sus contubernios; sobre la calidad de los bienes y servicios públicos y la gestión gubernamental e, implícitamente, sobre el tamaño absoluto y relativo de la renta buro-política (es decir, la carga comparativa o costo agregado que el Estado le representa a la sociedad, al público ciudadano y contribuyente),** estos rasgos sistémicos, sumados a los del sistema jurídico, reducen sustancialmente la probabilidad de abusos del gobernante, contra la sociedad, aunque no los abolen.

Las características fundamentales del sistema de políticas, del procedimiento de toma de decisiones gubernamentales, en el Estado Liberal Democrático, son las siguientes:

a) Desarrollo y consolidación de una cultura de gobierno, centrada en torno de la preocupación del tomador de decisiones por la opinión del publico ciudadano, acerca de los problemas o áreas de la vida nacional a los que como gobernante dedica su atención (agenda), así como acerca de los efectos públicos de sus decisiones y acciones.

b) Desarrollo y consolidación de un tipo de mentalidad buro-política, que incorpora como condicionante fundamental, la racionalidad técnico-científica en el proceso de toma de decisiones, especialmente en las estratégicas. Esto acota la influencia decisional de la racionalidad buro-política de naturaleza ideológico-política y sobre todo en las tendencias corruptócratas, aunque por supuesto no las anula;

c) Desarrollo y consolidación de una tradición de análisis técnico científico, en materia de problemas de gobierno y toma de decisiones, en especial en el área económica, que eleva la probabilidad de que se tomen decisiones y se adopten políticas gubernamentales consistentes y funcionales (racionales), respecto al desarrollo en el largo plazo.

d) Desarrollo y consolidación de una tendencia a la permeabilidad pública y a la flexibilidad decisional en el ciclo de las políticas gubernamentales, su existencia tiende a obligar a que la selección de problemas relevantes (agenda de gobierno) considere los contenidos de la agenda procesada en la opinión pública; a que la conceptualización general de los problemas, sea científicamente consistente; a que la definición de los problemas de

política sea técnicamente adecuada; a que el diseño de las políticas se apoye en el conocimiento científico-técnico disponible, en el análisis prospectivo riguroso de todas las opciones de política así como en criterios públicos de racionalidad estratégica para seleccionarlas; a que el proceso de implementación esté planeado consistentemente o animado por la cantidad con la calidad de voluntad política mínimamente necesarias, así como que contemple estrategias contingenciales adecuadas, frente a eventos sociopolíticos o de otra naturaleza que puedan modificar el escenario intencionalmente buscado; y por último, a que el proceso de valoración durante y después esté consistentemente planeado y genere la información relevante, pertinente y suficiente para la toma de decisiones relativas a continuar con la política, modificarla sobre la marcha, terminarla o diseñar otra según sea el caso.

Los cuatro rasgos descritos del sistema de políticas, conducen en grados diversos en cada caso, a garantizar el núcleo de la racionalidad (funcionalidad), de la acción gubernamental para el desarrollo económico y sociopolítico en general a través de : La provisión eficaz del bien público básico que es el imperio de la ley y a elevar la probabilidad de tal racionalidad en el resto de las áreas de acción del gobierno, con relativa independencia del ocupante coyuntural del poder ejecutivo, es decir, se produce sistémicamente gobierno y no solo gobernante en turno. Este resultado solo puede producirse, si se dan los rasgos mencionados de los otros dos sistemas.

Se debe señalar que los procesos de decisión tienden a ser públicamente racionales y funcionales dentro del desarrollo en el largo plazo, cuando los tomadores de decisiones están obligados a responder por el nivel de eficacia (logro del objetivo buscado) y eficiencia (rendimiento positivo comparable de recursos), de sus decisiones, así como las consecuentes acciones ante el público votante y contribuyente ya que éste ha aprendido efectivamente, a controlarlos sobre la base de ello.

La democracia es así, el prerrequisito por sistema de la racionalidad gubernamental y por lo tanto del desarrollo en el largo plazo, no porque produzca políticos con sentido público, lo cual no es esperable, sino porque los obliga a tomar decisiones como si lo tuvieran, es automático, (porque o responden o se van).

4.5.- Modelo de política gubernamental estratégica:

Al Estado Liberal Democrático, después de la segunda mitad del recientemente terminado siglo, se le ha imputado el modelo estratégico descrito por la siguiente formula:

Desarrollo = Economía abierta + Industria exportadora + Salud financiera pública +Equidad social

Las cuatro políticas específicas seguidas en este modelo y que son claves para el desarrollo en el largo plazo son:

Política comercial.- Tendencia al librecambismo comercial financiero y al uso de protección comercial solo de manera selectiva y coyuntural.

Política industrial.- Intervenciones gubernamentales directas acotadas por el objetivo de corregir "fallas de mercado" interno y por el imperativo de salud financiera pública.

Política financiera.- Regulación monetaria no inflacionaria y control permanente sobre el déficit fiscal.

Política social.- Transferencia de recursos públicos genuinos (no inflacionarios) a los individuos y familias, con especificaciones, prioridades claras y sobre todo, con mínimo intermediarismo corporativo.

El eje de la conceptualización de política estratégica para el desarrollo está colocado en la convicción librecambista en materia **de política comercial, por lo que esta política es el eje dinámico de todo el modelo,** siendo el resto de las áreas de políticas substancialmente agotadas.

En este modelo la acción gubernamental tiende a maximizar:

1.- El bienestar público presente neto (cuyo concepto se expresó párrafos atrás).

2,- El desarrollo en el largo plazo, porque garantiza la máxima eficiencia corporativa de la economía nacional en el contexto internacional (por el efecto combinado de las políticas comercial, financiera e industrial descritas) y a priorizar la inversión en capital humano (formación de recursos humanos) y en investigación y desarrollo.

La adopción de este modelo por prácticamente todas las sociedades liberales democráticas del mundo, entre los años 1945- 1990, con diversos grados de variación, generó crecimientos nacionales sostenidos no inflacionarios, basados en el ahorro interno, lográndose este efecto por el equilibrio de las finanzas públicas, con una orientación manufacturera y exportadora, dentro de la política industrial y comercial descritas, obteniéndose así mismo, la mejor distribución familiar e individual del ingreso conocida en la historia humana y lo cual se obtuvo no solo por la política social descrita, sino por el modelo en si mismo.

Es el tiempo en que los triunfadores de la segunda gran guerra crean el sistema internacional de instituciones pluriestatales de regulación económica: Banco Mundial (BM), Fondo Monetario Internacional (FMI) y Acuerdo de Tratado de Aranceles de Libre Comercio (GATT), produciéndose la liberación comercial acordada más importante de la historia, con lo que se consolida este modelo en occidente.

4.6.- Modelo de configuración Estatal Burocrático Autoritario (EBA)

Este modelo puede ser descrito en la forma en que me permito hacerlo a continuación:

Su sistema jurídico lo conforman los rasgos característicos siguientes:

Primero.- La instauración parcial del orden jurídico moderno. Por razones diversas en estas sociedades se han establecido limitaciones y condicionamientos formales e informales al derecho universal a la propiedad individual, especialmente a la propiedad de la tierra. Ello ha conducido a la débil consolidación social del sistema de derechos de propiedad, característico de las sociedades modernas que en general, puede ser considerado macro-eficiente desde el punto de vista del desarrollo en el largo plazo. La economía agraria, que es crucial para el desarrollo económico y político moderno, en estas sociedades ha quedado presa del latifundismo y de los monopolios gubernamentales.

Segundo.- La inexistencia formal o funcional de la división de poderes y de control de la constitucionalidad de las decisiones y acciones estatales en general pero, sobre todo, de las gubernamentales.

Los dos rasgos mencionados hacen que este sistema por si mismo, lleve implícito el riesgo de que se produzcan abusos del gobernante en turno, contra el bienestar público con mayor probabilidad que en el Estado Liberal Democrático.

Por lo que respecta al sistema político, los rasgos fundamentales son básicamente cuatro:

1.Consolidación de un sistema político basado en grados diversos, según el caso, en el monopolio del establecimiento buro-político sobre el conjunto del aparato estatal y gubernamental, dados los poderes de los que está investido el gobernante en turno. Los que comparados con los que detenta en el ELD, resultan inmensos. Este monopolio buro-político incontrolado tiende a hacerse valer, además, mediante todo tipo de mecanismos extralegales y de ser necesario hasta violentos.

2.Inexistencia virtual de una genuina competencia sociopolítica y hasta interburo-política y alta potencialidad de conflictos violentos en el proceso político. El monopolio gubernamental sobre el Estado vuelve altamente rentable todo tipo de acechos violentos del poder político, porque aunque los costos potenciales son catastróficamente altos, los beneficios alcanzables, dado tal carácter monopólico, son casi infinitos .

3.Anormalidad de la alternancia en el poder constitucional, periódica y pacífica.

4.Inexistencia virtual de cultura ciudadana moderna y de mercado político de proyectos de gobierno abierto y plural.

Los anteriores cuatro rasgos del sistema político de la configuración estatal periférica conducen, en general, a una casi inexistente probabilidad sistémica de control sociopolítico: Sobre el presupuesto y la acción gubernamental en general; sobre el

comportamiento de la clase buro política, los grupos granempresariales nacionales así como extranjeros; sobre la calidad de los bienes públicos que provee el gobierno en general; también sobre la calidad de la gestión gubernamental. En consecuencia sobre el tamaño absoluto y relativo de las rentas buro-política o gran empresarial.

Exactamente al contrario de la democracia, el autoritarismo burocrático, constituye un contexto sistémico estatal en el que resulta poco probable la racionalidad gubernamental y por tanto el desarrollo en el largo plazo. No porque sea imposible que surjan en él, políticos con sentido público, sino porque simplemente en tal contexto las instituciones jurídicamente públicas, en especial las gubernamentales, pueden ser descritas con el sabio refrán cristiano mexicano que en el seno familiar hemos escuchado desde niños: "En arca abierta hasta el más justo peca". Esto es, aún en el improbable caso en que llegaren a surgir políticos con "sentido público", el sistema estatal los obligaría a tomar decisiones como si no lo tuvieran.

Por lo que ve al sistema de políticas, de conformidad con las características anteriores, los rasgos centrales serían: a) La consolidación de una cultura de gobierno burocrático-estatista en la que la burocracia gubernamental tiende a asumirse, en virtud del carácter monopólico del sistema político como "detentadora del Estado y la Nación" y a predominar también sobre los segmentos judicial y legislativo; b) La consolidación de una tradición de políticas y de administración gubernamental nucleada mas en los intereses rentistas del buro político típico, que en el análisis científico-técnico de los problemas de gobierno y en criterios elementales de eficiencia y eficacia.Esto es imputable a la irrelevancia política de la opinión del público ciudadano sobre la idoneidad y consistencia de las políticas gubernamentales; c) La consolidación de una racionalidad buro política estratégica, que en su dimensión estratégica tiende a ser "depredadora", esto es, nucleada en torno a la maximización de las rentas obtenibles, dada la inexistencia virtual de restricciones sistémicas a la corrupción y al abuso del poder; d) El desarrollo y consolidación de una ideología estatal nacionalista, en ocasiones explícitamente anti-imperialista, que concibe el atraso socio-económico principalmente como producto de expoliaciones históricas de parte de hegemonías internacionales; el atraso es imputado siempre al exterior. Asignándosele al Estado como consecuencia la tarea fundamental de proteger a la sociedad y a la Nación de los múltiples peligros externos que la acechan, para garantizar su efectivo desarrollo por una vía que defienda el interés nacional y los intereses de las grandes mayorías.

El instrumento central para ello, en esta visión, es la intervención gubernamental en la economía, en especial mediante la producción de bienes y servicios privados productivos presuntamente vitales para el desarrollo nacional (industria estatal o paraestatal) y mediante la protección del empresariado nacional de la injerencia de capitales extranjeros y, sobre todo, de la competencia de bienes y servicios producidos en el exterior (economía cerrada). Con la aceptación social generalizada de esta ideología nacional estatista, sumada a las anteriores características del sistema de políticas, los establecimientos buro-político y gran empresarial, tienen las condiciones óptimas para realizar con éxito su "afán de rentas", expoliando de manera sistemática al consumidor o al contribuyente, ya sea mediante precios muy superiores a los del mercado internacional o mediante la depredación

sistemática del erario público, dadas las impunidades jurídico políticas múltiples de que goza el gobernante en este tipo de configuración estatal.

Las cuatro características anteriores conducen a dotar de un carácter errático y aleatorio al núcleo de la racionalidad social de la acción gubernamental. Esto es, conducen a la no existencia permanente del imperio de la ley ("mercado negro" de la justicia, atropellos militar-policiacos sistemáticos pero selectivos de individuos en sus bienes y en sus personas por motivos políticos, criminalidad policiaca organizada y contubernios extralegales e ilegales entre políticos y empresarios, lo cual es práctica rutinaria, señalada por la opinión pública, ya desde la "época Porfirista" en nuestro País, como la forma más socorrida de enriquecimiento en este y otros sistemas de gobierno); elevar la probabilidad de irracionalidad de la acción gubernamental en el resto de las áreas de gobierno a lo largo del tiempo, con relativa independencia del gobernante en turno, dada la racionalidad buro-política típica y las características del sistema de políticas; y especialmente conducen a dotar de una dinámica expansiva y potencialmente catastrófica al volumen global de rentas buropolíticas y gran empresariales.

Las características del modelo de política gubernamental estratégica de este sistema, para este tipo de configuración, se inician en el periodo1945-1990 tanto con el nuevo sistema internacional de instituciones pluriestatales de regulación económica como por las características propias del Estado Burocrático Autoritario (EBA) ya descritas, así los establecimientos buro-políticos periféricos en general, tendieron a pensar estratégicamente el desarrollo socioeconómico de sus países, con un modelo de políticas que contenían al menos dos elementos: El estatismo industrial y la economía cerrada. Sobre todo en América Latina, que por sus características puede considerarse en esa época, como el paradigma del Estado periférico de ese estilo de desarrollo.

Esa conceptulización del desarrollo, es opuesta a la liberal democrática y se expresa por la fórmula siguiente:

Desarrollo = Economía cerrada + Estatismo industrial + Igualdad social

Sus políticas gubernamentales, tienen las características siguientes:

1. Política comercial.- Proteccionismo indiscriminado y permanente.

2. Política industrial.-Intervenciones gubernamentales directas (activismo industrial) y generalizadas para inducir la constitución de una industria nacional volcada hacia el mercado interno, con independencia de consideraciones de eficiencia.

3. Política social.- Transferencia indiscriminada de recursos públicos a individuos y familias, con máxima intermediación burocrática-corporativa, para compensar a los desfavorecidos por el mercado con el criterio de igualdad social.

Como se ve esta concepción estratégica, está basada en el protagonismo del Estado: Política comercial de proteccionismo, la industrial con un marcado activismo gubernamental y una débil preocupación por la salud financiera pública.

Este modelo de política gubernamental, produce como nos consta a los mexicanos que lo padecimos en una época, los siguientes males públicos buro- políticos (aquellos que solo pueden ser producidos por decisiones de las autoridades estatales): Precariedad del imperio de la ley; impuestos excesivos; inflación; proteccionismo indiscriminado y sobreendeudamiento gubernamental.

Adicionalmente pero asociada a la ideología populista y a la precariedad del imperio de la ley, en muchos casos se desarrollaron diversos actos de expropiación de propiedades individuales y grupales, que resultaron en formas diversas de apropiación (colectiva, estatal, cooperativa, ejidal, etc.)

Este modelo, nos condujo a la tan traída y llevada crisis, que se convirtió en endémica, uno de cuyos signos fue la crisis financiera externa a la que arribamos a principios de la década de los ochenta.

Con objeto de realizar un correcto análisis de esta situación, es importante conocer como se dieron las decisiones en materia comercial e industrial:

1. Fue muy inusual la formulación de planes o estrategias de industrialización (de mediano o largo plazo), que definieran las áreas y los tiempos de la protección contra la competencia externa, así como los compromisos de reinversión de los monopolistas beneficiados con la misma.

2. En caso de existir estos compromisos, fueron meras expresiones de buenos deseos, sin mayor consistencia técnica en su diseño e implementación y tampoco se evaluaron públicamente.

3. En virtualmente todos los casos, las estrategias de industrialización se caracterizaron por el hecho de que después de un cierto periodo inicial en que pudo haber sido técnicamente deseable **"la protección"**, el establecimiento buro-político (en este caso el gobierno), no solo la mantuvo, sino además la incrementó y volvió permanente. El resultado principal fue la eliminación del estímulo sistémico microeconómico (en lo concerniente al salario, el mercado de trabajo, la distribución del ingreso, la obtención de otros ingresos generados por concepto de acciones, bonos e inversión en capital humano, así como la conservación y mantenimiento los recursos naturales) para la inversión en investigación, provocando en consecuencia que el crecimiento económico fuese más precario y dependiente del exterior. Asimismo, virtualmente todas las empresas públicas creadas presuntamente, para garantizar la consolidación de la industria nacional y una distribución más igualitaria, terminaron siendo productoras de déficit público.

Como resultado inevitable de todo lo anterior, se produjeron desequilibrios financieros estratégicamente graves, en la medida en que las élites del gobierno optaron por paliar los problemas generados por la vía inflacionaria y el sobreendeudamiento

gubernamental y las sociedades nacionales, pagaron el precio de ello con la intensificación de la pauperización.

Como se puede concluir, existió un alto grado de ignorancia científico- técnica para conducir el desarrollo de nuestras naciones latino-americanas en el mediano y largo plazo, con la consecuente expoliación del público consumidor.

4.7.- Perspectivas de desarrollo de las sociedades latinoamericanas

A continuación se enumeran a manera de orientación, las acciones recomendadas por los expertos, para que de acuerdo al entorno planteado, se logren los objetivos prioritarios con objeto de obtener las condiciones deseables para la población, a través de acciones de gobierno, ya sea en cambios administrativos o en concreción de la política social, mediante la dotación de infraestructura física materializada en forma de obra pública.

Se debe decir que en los últimos doce años los tres tipos de configuración estatal descritos en el presente trabajo, se han puesto en evidencia , ya que en dicho periodo todos los países entraron en crisis económica, sin embargo, la naturaleza, intensidad, duración y efectos estratégicos de cada tipo de crisis fueron y son diversos en cada país, según sus particularidades y, sobre todo, según su correspondencia con alguno de los tres tipos de configuración estatal mencionados.

Aquí es importante definir que se entiende por crisis económica:

1.Cuando tal crecimiento se detiene abruptamente (crecimiento cero o cercano a cero).

2.Una situación tal en que disminuye notablemente el crecimiento de la economía (por ejemplo de una tasa de 6% al 1%, como nos sucedió en México en el pasado año del 2001, en la que el gobierno federal, anunció inicialmente una cifra similar a la primera, pero la realidad condujo a algo similar a la segunda. Desde luego sin olvidar lo acontecido en 1995, con objeto de que no se preste a interpretaciones partidistas).

3. Se tiene crecimiento negativo (decrecimiento respecto al periodo o año anterior).
La disminución, detención o pérdida del crecimiento económico constituye normalmente una lesión al bienestar público presente neto y por lo tanto al desarrollo. Las causas de una crisis económica pueden ser diversas. Sin embargo, las crisis pueden ser llamadas sistémicas o contingentes. El principal síntoma de que se está en presencia de una crisis sistémica es el tiempo que dura la situación de crisis. En el capitalismo contemporáneo, en general, cuando se tienen más de unos pocos años de crecimiento cero, o de crecimiento negativo, se toma como síntoma de que algo en la configuración estatal está impidiendo tomar las decisiones o acciones necesarias o su implementación no es eficaz para recuperar el crecimiento económico. La crisis puede ser generada por factores externos, pero frecuentemente se debe a la ausencia de decisiones políticas adecuadas, y si es así , esto se debe a:

a) La sociedad no puede dotarse de la dirección y liderazgo que necesita para salir de la crisis.

b)El sistema político ya no produce élites profesionales con el talento político y la inteligencia estratégica necesarios, para enfrentar exitosamente la situación. Este caso no se ha presentado, por lo que asumimos que la crisis sistémica se debe al poco interés del Estado por los verdaderos problemas de la población o a su irracionalidad respecto al desarrollo.

Respecto a las crisis en los Estados liberal Democráticos o capitalistas avanzados, manifestadas a mediados de los setenta, las señales más fuertes fueron: Crecimiento de los déficits públicos y externo y por tanto, repunte de la inflación, inestabilidad cambiaria, caída coyuntural de la tasa de crecimiento, incremento del desempleo; desajustes entre la normatividad y las exigencias para un funcionamiento eficiente y eficaz, del aparato político administrativo público y precariedad en los sistemas de evaluación de las políticas. Así los imperativos, dada la orientación y el sentido de los cuestionamientos, fueron: La reconstrucción del sentido público de las políticas (principalmente de la macroeconómica y comercial), el mejoramiento de la agenda de gobierno y la exigencia de elevar la calidad de la gestión pública, especialmente en materia de competitividad económica internacional, en materia social (educación, salud, vivienda) y en materia de investigación y desarrollo. Pero en el caso de las sociedades periféricas, especialmente de las latinoamericanas, de las que formamos parte, a partir de 1982, puede decirse que el Estado mismo entró en crisis, o sea una crisis sistémica aún no resuelta, con los síntomas diversos siguientes:

1. Respecto al sistema político y al aparato jurídico: La precariedad de los sistemas democráticos, que aunque esto ha mejorado notablemente en nuestro País, todavía carecemos de la suficiente experiencia democrática; la arbitrariedad e impunidad con que los gobiernos, grupos y coaliciones de intereses operan, como somos constantemente informados y que pueden sintetizarse en precariedad del imperio de la ley (sirvan de ejemplos: La violación de los derechos humanos, la extensión y cobertura que han logrado los narcotraficantes en nuestros países, su complicidad con servidores públicos, los tiempos tan extremadamente largos para que decidan los tribunales y juzgados) y la frágil constitucionalidad.

2. En el funcionamiento de la economía: La debacle financiera externa de 1982-1985, antes descrita, de la que, aún hoy después de 10 años, no se ha recuperado virtualmente (se han aplicado soluciones, pero aún no se consuman resultados finales) ninguno de los países periféricos; persistencia del sobreendeudamiento externo; ineficiencia y ventajas comparativas casi generalizadas de los aparatos productivos, efecto sistémico todavía no superado del estatismo y la economía cerrada bajo los que vivieron durante, al menos todo el periodo mencionado.

3. Las relativas a la dimensión de los aparatos institucionales y de la gestión pública, en que dado el contexto sistémico antes descrito, lo que predominó fueron procesos decisionales centrados en factores ideológicos y políticos, con débiles apoyos en orientaciones de

carácter científico y técnico, ineficiencia e ineficacia en la gestión pública y en general una débil tematización acerca del carácter público de las políticas y también de la calidad gerencial de la administración pública.

Lo que entró en crisis en las sociedades latinoamericanas, fue la configuración estatal burocrática autoritaria como tal y no solo el sistema de políticas o la política gubernamental tradicional.

Por ello las sociedades latinoamericanas actuales, no pueden dejar de pensar en su desarrollo futuro, en una tematización amplia de política pública que incluya tanto la modernización de su estructura constitucional y del sistema político, como la racionalidad del sistema de políticas y la consistencia e idoneidad técnicas del diseño y la implementación de nuevas políticas gubernamentales estratégicas, capaces de enfrentar adecuadamente los retos de final de siglo.

Como estas últimas, de hecho, ya no son atribución soberana de los gobiernos porque su condición de deudores sobre-endeudados reduce al mínimo su "espacio de política" en materia estratégica y ello los ha conducido a adoptar variantes ad hoc del modelo avanzado, la empresa de transformación asumible internamente está entonces, vinculada sobre todo a las dos primeras dimensiones y por lo tanto, no pueden estas sociedades eludir su transformación a sociedades liberales democráticas, ya que el verdadero interés del Estado en los problemas de la población, la modernidad estatal, es el paso a la racionalidad gubernamental y consecuentemente del desarrollo en el largo plazo.

Esto concuerda con la propuesta de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL),. presentada en los documentos "transformación productiva con equidad", pero sobre todo en el de "Educación y conocimiento como eje de la transformación productiva con equidad", en que se asigna un papel fundamental a la formación de recursos humanos, para que los programas de modernización lleguen a la meta.

"El modelo de política estratégica para nuestros países, se funda en la política comercial libre cambista, ello implica que la política social ocupe un lugar prioritario. En términos estratégicos nos referimos a la política educativa y a la política anti-pobreza".

Como se ve lo más importante es la formación de recursos humanos en nuestros países, porque corresponde a un lugar estructural en la sociedad contemporánea, tanto en su papel de "sector de inversión en capital humano", como en su papel de "generador de conocimiento científico técnico", indispensable para que la operación de los procesos socioeconómicos sea compatible con los imperativos del desarrollo en el largo plazo. De la manera efectiva en que opere tal sistema, de su macroeficacia y macroeficiencia , depende que se desenvuelvan al menos dos procesos que pueden ser considerados de interés público estratégico:

a) El proceso de absorción social creativa del progreso científico técnico mundial.

b)El proceso de elevación de la capacidad social de control sobre el gobernante en turno, que supone tanto la socialización creciente de la cultura ciudadana, como la potenciación de la habilidad de argumentación política para definir los problemas genuinamente públicos y sobre todo de argumentación técnica (con intervención de profesionales idóneos y de capacidad probada, sin favoritismos ni componendas), para dilucidar sus soluciones.

Si el primero de estos procesos puede considerarse de interés público estratégico, es porque de él depende que se optimice el crecimiento económico en las condiciones de globalización del sistema económico mundial, en el segundo lo es porque de él depende que se arribe a una situación en la que las probabilidades de abusos contra la sociedad por parte del establecimiento buro-político sean mínimas, sin lo que el crecimiento económico con equidad en el largo plazo es en si mismo improbable, como lo ha mostrado la historia reciente de las sociedades latinoamericanas especialmente la mexicana.

Con ayuda de la bibliografía que se cita en el apartado correspondiente, se ha tratado de dar un panorama contextual de lo que deben ser las políticas a seguir para la configuración de los programas de gobierno, tanto a nivel municipal, como estatal y federal y nos servirán de base para valorar los programas de obra pública que se estudian en el presente trabajo de investigación.

5.- DESARROLLO HUMANO

5.1.- Perspectiva actual del consumo

5.1.1.- Incremento del consumo en el Siglo XX en cuanto a escala y diversidad

La organización de Naciones Unidas (ONU), lanzó desde el año de 1990, el Informe sobre **Desarrollo Humano, proceso que se ha definido como la ampliación de las opciones de la gente**, y refiriéndose al consumo, llega a la conclusión de que pese a su aumento constante en muchos países, más de mil millones de personas carecen de la oportunidad de consumir, de manera que se les permita satisfacer sus necesidades más que fundamentales, mientras otros consumen de tal manera, que esto no se podrá sostener por largo tiempo desde el punto de vista ambiental o social, aunque represente para ellos una forma de vida, además de otras situaciones que afectan con frecuencia nuestro propio bienestar.

Es un hecho irrebatible que el consumo anual creció sin precedentes en el Siglo XX, calculándose en 24 billones de dolares en el año de 1998, que es el doble del que se dio en 1975 y seis veces el de 1950, cuando en 1900 era apenas de uno y medio billones.(Informe sobre Desarrollo Humano 1998. Publicado para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD. iii. Ediciones Mundi-Prensa 1998)

5.1.2.- Insuficiencias y desigualdades de la mala distribución del consumo

Lo anterior, no ha rendido tan solo beneficios, ya que algunos aspectos del consumo, están socavando las perspectivas del desarrollo humano sostenible para todos, ya que cuando el consumo: " Merma los recursos renovables, contamina el medio ambiente local y mundial, satisface necesidades para la exhibición de vanidades y va en deterioro de los elementos legítimos de la vida en la sociedad moderna", hay fundadas razones para preocuparse.

El 20% más pobre de los habitantes del mundo han quedado excluidos de la explosión del consumo. De los 4,400 millones de los habitantes del mundo en desarrollo, casi tres quintas partes carecen de saneamiento básico. Casi un tercio no tienen agua limpia. La cuarta parte no tiene vivienda adecuada. Un quinto no tiene acceso a servicios modernos de salud. La quinta parte de los niños no asiste a la escuela hasta el quinto grado. Alrededor de la quinta parte no tiene energía y proteínas suficientes en su dieta. En todo el mundo hay dos mil millones de personas anémicas. En los paises en desarrollo solo una minoría privilegiada cuenta con transporte motorizado, telecomunicaciones y energía moderna.Las desigualdades del consumo son brutalmente claras. A escala mundial, el 20% de los habitantes de mayor ingreso hacen el 86% del total de los gastos en consumo privado, y el 20% más pobre, un minúsculo 1.3%.(Informe sobre Desarrollo Humano 1998. Publicado para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD. 1. Ediciones Mundi-Prensa 1998)

Mas concretamente la quinta parte más rica de la población mundial Consume el 45% de toda la carne y el pescado y la quinta más pobre el 5%; esa quinta parte consume el 58% del total de la energía, y la quinta parte más pobre menos del 4%; la quinta parte Tiene el 74% de todas las líneas telefónicas, y la quinta parte más pobre el 1.5%; la quinta parte rica consume el 84% de todo el papel, y la quinta parte más pobre, el 1.1%; la quinta rica Posee el 87% de la flota mundial de vehículos, y la quinta parte más pobre, menos del 1%. (Informe sobre Desarrollo Humano 1998. Publicado para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD. 2. Ediciones Mundi-Prensa 1998)

Los niveles de privación tienen poco que ver con los niveles de ingreso medio del país de que se trate y así aplicando el índice de pobreza humana para los países industrializados, que se verá más adelante en esta Tesis, los Estados Unidos, con un ingreso elevado, tienen un elevado porcentaje de población que experimenta pobreza humana.
Sin embargo, hoy más gente se alimenta mejor, cientos de millones habitan viviendas con dualidad en la temperatura del agua y del ambiente, electricidad, transportación de ida y vuelta al trabajo, disponen de tiempo para la recreación, el deporte y vacaciones y otras actividades no imaginadas en otros tiempos.

Así el consumo contribuye al desarrollo humano:

1.Siempre y cuando aumente la capacidad y enriquezca la vida de la gente, sin afectar negativamente el bienestar de los demás.

2.Cuando es igualmente justo con las generaciones actuales y con las futuras.

3.Estimule la generación de individuos y comunidades vivaces y creativos.

Pero cuando se rompen dichos vínculos, las pautas y tendencias del consumo son opuestas al desarrollo humano porque:

1.El consumo va en contra de la base ambiental de recursos.

2.Exacerba las desigualdades.

3.Acelera la dinámica del nexo consumo-pobreza-desigualdad-medio ambiente.

Y así en ese sentido si se mantienen las tendencias: Sin redistribuir la riqueza; sin cambiar los bienes y tecnologías contaminantes por otros que sean aceptables; sin propiciar bienes que potencien a los productores pobres; sin cambiar las prioridades de consumo para cambiar los bienes de exhibición vanidosa, a los de la satisfacción de necesidades básicas, los actuales problemas del consumo y del desarrollo humano se agravarán.

Pero las tendencias no son el destino, porque esas las puede cambiar la acción del hombre y ninguno de esos resultados es por lo tanto inevitable. El cambio no solo es necesario, sino posible.

5.1.3.- Deterioro del medio ambiente, agotamiento y degradación de los recursos renovables por la expansión y el consumo.

El crecimiento del consumo, en los últimos cincuenta años está sometiendo el medio ambiente a tensiones nunca antes vistas:

1. La quema de combustibles fósiles se ha casi quintuplicado desde 1950.

2. El consumo de agua dulce se ha casi duplicado desde 1960.

3. La captura marina se ha cuadruplicado.

4. El consumo de madera, tanto para la industria como para leña, es ahora 40% superior a lo que era hace 25 años.

Aunque el crecimiento del uso de los recursos materiales se ha reducido considerablemente en los últimos años y los temores de que el mundo agotaría sus recursos no renovables, como el petróleo y los minerales, han resultado falsos. (Informe sobre Desarrollo Humano 1998. Ediciones Mundi-Prensa Libros, S.A. Madrid España. 1998.2).

El consumo ha cambiado a favor de productos y servicios con menor densidad de materiales. Ha mejorado la eficiencia de la energía. Y el adelanto tecnológico y el reciclado de materias primas, han aumentado la eficiencia del uso de materiales, que ahora crece más lentamente que las economías. Llamamos a esto desmaterialización.

De lo anterior se colige que los recursos materiales no constituyen ya el problema urgente. Sin embargo, hay otras dos crisis que empujan a la Tierra fuera de los límites externos de lo que puede tolerar y estos son : En primer lugar la contaminación y el derroche y en segundo el deterioro de los recursos renovables.

La contaminación por el uso de combustibles fósiles:

1. Está emitiendo gases que cambian el ecosistema

2. Produce emisiones anuales de dióxido de carbono (CO_2) que se cuadruplicaron en los últimos cincuenta años.

3. Provoca el recalentamiento mundial de la atmósfera, que amenaza con arruinar las cosechas, inundar permanente grandes superficies, aumentar la frecuencia de las tormentas y las sequías, acelerar la extinción de algunas especies, difundir enfermedades contagiosas, fundamentalmente las relacionadas con la carencia de agua o su contaminación, como las diarreas y enteritis causando además cambios graves en el clima mundial. Trae consigo, la acumulación de desechos, tanto tóxicos como no tóxicos, cuya generación per cápita se ha triplicado en los últimos 20 años.

5.1.4.- Repercusión del daño ambiental en los países pobres

Por lo que se refiere al deterioro de los recursos renovables en los países pobres como el agua, los peces, los suelos, los bosques y la diversidad biológica, sucede que:

Ya veinte países cuentan con menos de mil metros cúbicos de agua percápita al año y la disponibilidad se ha reducido mundialmente de 17 mil metros cúbicos percápita en 1950 a siete mil en la actualidad. (Informe sobre Desarrollo Humano 1998. Ediciones Mundi-Prensa Libros, S.A. Madrid España. 1998.4).

Una sexta parte de la superficie terrestre, que cae en forma desproporcionada en los países pobres, se ha degradado como resultado del apacentamiento excesivo y de malas prácticas de cultivo.

Los bosques del tercer mundo- que ligan el suelo y previenen la erosión, regulan el abastecimiento de agua y ayudan a regir el clima- se están reduciendo de tamaño.
La existencias de peces se están reduciendo y cerca de la cuarta parte está actualmente agotada o en peligro de agotamiento y otro 44%, se está pescando hasta llegar a su límite biológico.

Las especies silvestres se están extinguiendo de 50 a 100 veces más rápidamente de lo que sería su forma natural, amenazando con dejar grandes huecos en la red de la vida.
En forma por demás injusta y contradictoria, no son los ricos los que sufren las consecuencias del consumo, sino que son los países pobres los que cargan con muchos de sus costos al ser incapaces de protegerse, como ejemplos se citan los siguientes:

Un niño del mundo industrializado, agrega más al consumo y a la contaminación a lo largo de su vida que entre 30 y 50 niños nacidos en países en desarrollo.

La quinta parte de la población que vive en los países industrializados produce el 53% de las emisiones de dióxido de carbono y la quinta parte más pobre el 3% y son éstos los que enfrentarán en mayor grado las consecuencias del recalentamiento mundial de la atmósfera por aumento del nivel del mar y el consecuente encogimiento de superficies en sus territorios.

Mil millones de habitantes de 40 países pobres corren peligro de perder acceso a su principal fuente de proteínas, ya que su pesca es exportada para pienso y aceites animales a países desarrollados.

La deforestación se concentra en países en desarrollo, pero más de la mitad de la madera y casi tres cuartas partes del papel producidos como consecuencia de la misma, son usados en los países industrializados.

Los pobres tienen menos capacidad para protegerse de los ríos contaminados y del humo de la leña y la boñiga, que son más peligrosos para la salud que el humo del tabaco, pero que se usan como combustibles, sobre todo por las mujeres.

Un número cada vez mayor de gente pobre somete a una presión sin precedentes a la base de recursos naturales en su afán por sobrevivir.

La pobreza y el medio ambiente están atrapados en una espiral descendente ya que la degradación del pasado profundiza la pobreza de hoy, y la degradación de hoy, la pobreza de mañana y así sucesivamente. hasta agotar los recursos de un lugar y buscar otro para hacer lo mismo.

5.1.5.- Presiones del consumo que refuerzan la exclusión, la pobreza y la desigualdad

Hoy hay presión social para mantener elevados niveles de consumo, no se cita la demografía especifica de este tópico por no ser objetivo central de la presente tesis, pero baste saber que la sociedad estimula el gasto competitivo para hacer exhibiciones conspicuas de riqueza, estas desigualdades profundizan la pobreza y la exclusión social. A continuación algunas tendencias inquietantes según el citado Informe de Desarrollo Humano 1998, el que puede ser consultado para obtener mayor información, sobre los interesantes temas que contiene y despejar dudas a veces elementales:

En Estados Unidos el ingreso necesario para satisfacer las aspiraciones de consumo se doblaron entre 1986 y 1994.

La definición de lo que constituye una necesidad está cambiando y la distinción entre lo que es un lujo y una necesidad se está desvaneciendo.
La deuda de los hogares, especialmente el crédito al consumo, está aumentando y los ahorros de los hogares están disminuyendo a nivel mundial.

Existe preocupación porque esas tendencias inciden necesariamente sobre los valores de la sociedad y de la vida humana, profundizando más la pobreza a medida que se compite más para satisfacer niveles de un consumo superfluo, que limita el gasto obligado en la satisfacción de las verdaderas necesidades del individuo, como son la alimentación, la educación y la salud, impulsando al mismo tiempo la tendencia a la entrega de un mayor número de horas al trabajo rutinario, con el consecuente aislamiento de la familia, los amigos y la comunidad.

5.1.6.- La globalización oportunidades y desigualdades

La globalización está integrando no solo los mercados comerciales, de inversión y financieros, está integrando también los mercados de consumo. Esta integración, está acelerando la apertura de mercados de consumo, con una corriente constante de productos nuevos.

Existe una publicidad cada vez más agresiva, descomponiendo las barreras locales y nacionales en la fijación de normas y aspiraciones sociales de consumo. La investigación de

mercados determina la existencia de **élites mundiales y clases medias mundiales,** que siguen los mismos estilos de consumo, mostrando preferencia por marcas mundiales. Así existen **adolescentes mundiales**-unos 270 millones de 15 a 18 años de edad en 40 países- que habitan un **espacio mundial**, un mundo único de la cultura pop, empapándose de los mismos videos y música y constituyendo un mercado enorme para los tenis, las camisetas y los pantalones de mezclilla fabricados por diseñadores pero ¿Cuales son las consecuencias? En primer lugar se ha abierto una multitud de opciones de consumo para muchos consumidores, pero muchos quedan excluidos por falta de ingreso, aumentando las presiones a favor del gasto competitivo, pero en lugar de alcanzar el nivel de consumo del vecino se trata de alcanzar el nivel de los ricos y los famosos.

En segundo lugar la protección de los derechos del consumidor ya que cada vez entran más al mercado productos con un elevado contenido químico, sobre todo en medicamentos y alimentos, respaldados por intensas campañas publicitarias.

5.1.7.- Nuevas pautas de crecimiento en los países pobres

Hoy los países pobres necesitan acelerar el crecimiento de su consumo, pero es necesario que no sigan el camino adoptado por las economías ricas y de elevado crecimiento en el último medio siglo, porque eso seria dejar un legado enorme de contaminación ambiental. Pero el crecimiento ha sido insuficiente para muchos países pobres, por lo que estos requieren crecer por lo menos un 3% en su PIB percápita, pero saltándose las etapas contaminantes, de tal manera que las pautas de consumo sean:

Propicias al medio ambiente, preservando los recursos naturales y creando menos contaminación y desechos.

Propicias a los pobres, creando empleos para los habitantes y los hogares pobres y ampliando su acceso a los servicios sociales básicos.

Para lo anterior se pueden incorporar muchas de las tecnologías actuales que no solo son menos perjudiciales para el medio ambiente sino además limpias, como: la energía solar, la producción de cultivos con menos densidad de energía y tecnologías de producción de papel más limpias.

5.2.- Programa de acciones recomendables

5.2.1.- Objetivos centrales

5.2.1.1.- Incremento de los niveles de consumo de los pobres

Aumentar los niveles de consumo de más de mil millones de pobres-más de la cuarta parte de la humanidad-que han quedado excluidos de la expansión mundial del consumo y no pueden satisfacer sus necesidades básicas.

5.2.1.2.- Reducción del daño ambiental

Avanzar hacia pautas de consumo más sostenibles que reduzcan el daño ambiental, mejoren la eficiencia de los recursos y regeneren los recursos renovables, como el agua, la madera, los suelos y los peces.

5.2.1.3.- Protección y fomento del derecho de los consumidores.

Mediante la información respecto a la seguridad de los productos y el acceso a los que necesitan.

5.2.1.4.-Desaliento del consumo que refuerza la desigualdad y la pobreza

Desalentar pautas que tienen efectos negativos sobre la sociedad.

5.2.1.5.- Reparto equitativo de la carga internacional del daño ambiental

Lograr que se reparta de forma más equitativa a nivel mundial, la carga para reducir tanto la contaminación, como la pobreza.

5.2.2.- Acciones:

5.2.2.1.- Garantizar el consumo mínimo para todos

Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios. Esos principios de universalismo y derechos humanos, reconocen la igualdad de derechos humanos de todos, hombres, mujeres y niños, sin discriminación.Exigen un régimen de gobierno que vele porque todos tengan suficiente para comer, que ningún niño quede sin educación, que no se niegue a ningún ser humano el acceso a la atención de salud, el agua limpia, y el saneamiento básico, y que todas las personas puedan desarrollar plenamente su capacidad potencial. Se necesita fuerte acción pública para alcanzar esas metas. Eso significa una mezcla de prestación por el estado de servicios sociales básicos y un sistema de incentivos para la acción privada y voluntaria.
Lo anterior significa:

5.2.2.2.- Seguridad alimentaria

Una política pública decidida para fomentarla, desde normas monetarias fiscales, comerciales y de fijación de precios hasta instituciones e incentivos para fomentar la producción y la distribución locales.

5.2.2.3.- Gasto público prioritario en servicios sociales básicos

Aquí entran la educación, salud, agua limpia y saneamiento básico. No solo aumentando los servicios, sino haciendo que el acceso a ellos sea más equitativo. Estudios hechos en muchos países indican que el acceso favorece a quienes tienen mejor situación que a los pobres, y a las poblaciones urbanas en lugar de a las rurales.

5.2.2.4.- Infraestructura para el transporte y la energía

A fin de prestar servicios económicos y eficientes a la gente, no solo para el crecimiento económico. Esto significa por ejemplo: Transporte público, pistas para bicicletas y energía de fuentes renovables en las zonas rurales.

5.2.2.5.- Desarrollo de bienes de pobres

Son incentivos para desarrollar materiales de construcción de bajo costo, equipo que economice energía y sistemas de almacenamiento de alimentos.

5.2.2.6.- El derecho a la vivienda

A través de instituciones y marcos jurídicos que garanticen el derecho de la gente a la vivienda, a la propiedad común y al crédito.

5.2.2.7.- Desarrollo de tecnologías y métodos ambientales sostenibles tanto para pobres como para ricos

Esto seria lo ideal, el problema consiste en no detener el crecimiento, cambiar las pautas de consumo y producción, usar nuevas tecnologías para lograr mayor eficiencia y reducir los desechos y la contaminación.

El crecimiento sostenible del consumo y la producción depende de adelantos importantes en cuanto a tecnologías más limpias, que economicen materiales y recursos y que tengan bajo costo y al alcance de los pobres. Pero cómo muchas no existen todavía, es necesario inventarlas, siendo necesario que las que existen se distribuyan mejor; o sea , bienes que usen menos energía y menos recursos renovables (agua y madera), que generen menos desechos y contaminación y cuyo costo sea bajo. Esas opciones existen en algunos países, pero no en todos, o pueden hallarse en etapa experimental. Se dice que el gasto público en investigación en materia de energía, se ha reducido un tercio en términos reales desde comienzo de los años 80, hay que tomar en cuenta que el sol y el viento están a disposición sin costo alguno y que no solo pueden, sino que deben ser aprovechados.

5.2.2.8.- Política fiscal que desincentive el daño ambiental e incentive el desarrollo humano

Esto se refiere a que en muchos países en desarrollo, como el nuestro, se utilizan los subsidios para ayudar a los pobres a sobrevivir y reducir la pobreza, pero al mismo tiempo en la mayoría de lo países, se grava con impuestos el empleo y subsidia la

contaminación y el daño ambiental, Estos llamados subsidios negativos, son particularmente comunes en los sectores de la energía, el agua, el transporte vial, la agricultura y los alimentos, pero suelen ser regresivos desde el punto de vista de la distribución, ya que a largo plazo resultan ser medidas anticuadas con consecuencias adversas, por cuanto benefician finalmente a los ricos, y con frecuencia a grupos de interés político, a la ves que drenan el presupuesto público.

Últimamente. Los impuestos ambientales, que gravan la contaminación, la congestión y el agotamiento, han demostrado ser más eficaces tanto en países industrializados como en países en desarrollo, como ejemplo se pueden citar el impuesto sueco sobre la contaminación del aire y el impuesto holandés sobre la contaminación del agua, los que se imponen a quienes degradan el ambiente, en forma proporcional a las emisiones contaminantes generadas por el infractor.

El uso de impuestos ambientales puede ser un catalizador para reducir la desigualdad y la pobreza y mejorar el crecimiento equitativo, al recaudar ingresos que pueden destinarse a la protección ambiental, a reducir los impuestos sobre la mano de obra, el capital y los ahorros, o a mejorar el acceso de los pobres a los servicios sociales.

5.2.2.9.- Fortalecer la acción pública en pro de la educación, la información del consumidor y la protección ambiental

En las opciones de consumo se debe evitar la información errada y engañosa. Para ello se requiere de una decidida acción pública para proteger los derechos del consumidor a fin de contrarrestar las corrientes bastamente desequilibradas y tendenciosas de información dominadas por la información comercial.

Deben defenderse los derechos del consumidor mediante:

1.Normas estrictas respecto de la salud y la seguridad de los consumidores.

2.Etiquetación de los productos acerca del contenido, uso apropiado y efectos ambientales y sociales de los mismos.

3.Campañas de información y concientización, acerca de los riesgos de consumir determinado producto.

4.La legislación debe ser apoyada por la aplicación estricta de la misma,a través de instituciones fuertes y honorables, libres de corrupción.

5.La autorregulación por medio de la publicidad de información acerca de los contaminantes industriales, como incentivo para el cambio de conducta, como en carácter de hito para la regulación posterior.

5.2.2.10.- Fortalecimiento del control de los efectos del consumo

El daño ambiental atraviesa las fronteras, igual ocurre con los cambios de las pautas y de los hábitos de consumo. La pobreza y la desigualdad son problemas de magnitud mundial por lo cual los países no les pueden hacer frente por sí solos, requieren acción internacional. Esto se ha debatido en numerosos foros: como el de Basilea sobre la prohibición de los desechos peligrosos, en el que se convino en prohibir su exportación a los países pobres. Tanto la Convención sobre la diversidad biológica como la Convención sobre comercio internacional de especies de flora y fauna silvestres en peligro, han tenido gran éxito. Sin embargo hay otros problemas que enfrentar como el de la declinación continua de la asistencia oficial para el desarrollo y la deuda cada vez más insostenible de los países pobres.

5.2.2.11.- Alianzas sociales para la protección ambiental, erradicación de la pobreza, igualdad de género y derechos del niño

El daño ambiental es una carga sobre el crecimiento económico, pero es posible seguir un camino hacia el crecimiento que no dañe el medio ambiente, una fuerza poderosa que puede ser aplicada en ese sentido es la posibilidad de formar alianzas más poderosas entre el movimiento ambiental, el movimiento de mujeres, el movimiento en pro de los niños, los grupos de consumidores y los grupos de presión contra la pobreza, ya que hay gran convergencia entre sus preocupaciones centrales. Se requieren alianzas más fuertes, las cuales pueden lograrse, si logran la movilización unida.

5.2.2.12.- Extrapolación del panorama global y las preocupaciones mundiales al plano local

La formación en la cultura, en la ciencia y en la tecnología mundiales, que han absorbido sobre todo las últimas generaciones de la mayor parte de los países, ha desencadenado un pensamiento global en todos los órdenes. Lo que permite actuar en el plano local, basándose en las iniciativas novedosas de la gente y de las comunidades de todos los continentes, fomentando las sinérgias en la acción de la sociedad civil, el sector privado y el gobierno.

Los países preparan informes nacionales evaluando su situación actual, sacando conclusiones acerca de las medidas para lograr pautas más humanas de desarrollo. La mayoría de esos planes han analizado las necesidades en las esferas críticas de la educación, la salud y el empleo, frecuentemente vinculados con oportunidades de generación de recursos sobre la base de ajustes presupuestales y la participación de la sociedad mediante la utilización de instrumentos como: ecoimpuestos y eliminación de subsidios, reglamentaciones ambientales estrictas, respaldadas por sanciones, esfuerzos de la comunidad por contar con una mejor ordenación de sus recursos comunes (lucha contra la erosión, reforestación) y aprovisionamiento más equitativo de infraestructura y servicios públicos.

5.2.3.- Las preocupaciones mundiales actuales y el desarrollo humano.

El desarrollo humano es un proceso de ampliación de las opciones de la gente. Se logran ampliar estas opciones aumentando la capacidad y las funciones humanas. Las tres capacidades esenciales para el desarrollo humano, consisten en que la gente viva una vida larga y saludable, tenga conocimientos y cuente con acceso a los recursos necesarios para lleva una vida digna. El desarrollo humano se relaciona con las preocupaciones mundiales actuales de la manera siguiente:

5.2.3.1.- Derechos humanos

El desarrollo humano conduce a la realización de los derechos humanos, económicos, sociales, culturales, civiles y políticos.La declaración universal de derechos humanos en 1948, afirma que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios...toda persona tiene derecho al trabajo...a la educación...(y) la seguridad social. Posteriormente, se reafirmo el desarrollo centrado en la gente como un derecho universal determinado con dimensiones adicionales como: el derecho a la seguridad, la participación, la libertad de asociación, la libertad de discriminación y la libertad de la exclusión del desarrollo.

5.2.3.2.- Bienestar colectivo

Los derechos, las opciones y las oportunidades individuales no pueden ser ilimitados. La libertad de una persona puede limitar o violar la libertad de las demás,.como indica la reacción al individualismo excesivo del libre mercado, existe la necesidad de formas socialmente responsables de desarrollo. El bienestar individual y el colectivo están entrelazados. El desarrollo humano requiere una fuerte cohesión social y la distribución equitativa de los beneficios del progreso para evitar tensiones entre ambas.

5.2.3.3.- Equidad

Frecuentemente usamos el término para referirnos a la riqueza o al ingreso, pero en desarrollo humano se aplica en cuanto a capacidad básica y oportunidades para todos, por ejemplo: equidad del ingreso a la educación, a la salud, a la educación, a los derechos políticos.

5.2.3.4.- Sostenibilidad

Significa satisfacer las necesidades actuales sin comprometer la capacidad y las oportunidades de las generaciones futuras. Esto significa equidad tanto intra-generacional,

como Inter.-generacional, o sea, mejoramiento tanto de las generaciones actuales, como de las futuras sin sacrificar una en beneficio de la otra.

5.3.- Medición del desarrollo humano

5.3.1.- Índice de Desarrollo Humano (IDH)

Desde el primer Informe de Desarrollo Humano en el año de 1990, según se afirma en el propio ducumento correspondiente al año de 1998, se publicó el Índice de Desarrollo Humano (IDH), como una medida del desarrollo humano, sin embargo el concepto es mucho más amplio que el que puede contener dicho índice, ya que muchas dimensiones del desarrollo humano no son cuantificables.

El IDH mide el logro general de un país respecto de tres dimensiones básicas del desarrollo humano: La longevidad, los conocimientos y un nivel decente (digno) de vida. Se mide por la esperanza de vida, el logro educacional (alfabetización de adultos y matric ulación primaria, secundaria y terciaria combinadas) y el ingreso ajustado.

5.3.2.- Indice de la Pobreza Humana (IPH)

Mientras el IDH mide el progreso general de un país en cuanto al logro del Desarrollo humano, **el índice de la pobreza humana (IPH), refleja la distribución del progreso y mide la privación en las mismas dimensiones del desarrollo humano básico que el IDH.**

5.3.2.1.- IPH-1 Como medida de la pobreza en los países en desarrollo

Las variables utilizadas son el porcentaje de personas que se estima que morirán antes de los 40 años de edad, el porcentaje de adultos que son analfabetos y la privación del aprovisionamiento económico general-publico y privado- reflejado en el porcentaje de la población sin acceso a servicios de salud y agua potable y el porcentaje de niños menores de 5 años con peso insuficiente.

5.3.2.2.- IPH-2 Como medida de la pobreza humana en los países industrializados

Se concentra en las mismas tres dimensiones que el IPH pero con una dimensión adicional: la exclusión social. Las variables son: el porcentaje de personas que no llegarán a los 60 años de edad, el porcentaje de personas cuya capacidad de leer y escribir dista de ser suficiente, la proporción de personas con ingreso disponible inferior al 50% del promedio y la proporción de desempleados de largo plazo (12 meses o más),

5.3.2.3.- Indice de desarrollo relativo al género (IDG) como medida de desigualdad de logro entre las mujeres y los hombres

De las mismas dimensiones y variables que el IDH, pero capta la desigualdad de logro entre las mujeres y los hombres, se trata del IDH ajustado respecto de la desigualdad de género. Mientras mayor sea esta disparidad, en relación al desarrollo humano básico, menor será el IDG de un país en relación con su IDH.

5.3.2.4.- Indice de potenciación de género (IPG)

El IPG revela si las mujeres pueden tomar parte activa en la vida económica y política en sectores clave de ellas y de la adopción de decisiones. Así examina el porcentaje de mujeres en el parlamento, entre los trabajadores administrativos, profesionales, técnicos y ejecutivos, y la parte del ingreso en porcentaje que perciben las mujeres en relación con los hombres, por el mismo trabajo. A diferencia del IDG, expone la desigualdad de oportunidades en algunas esferas determinadas.

Tabla 5.3.2.4.1.- Configurada por el tesista como resumen de la información relacionada con los índices IDH, IDG, IPH-1, IPH-2 : Mismos componentes diferente medición

Índice	Longevidad	Conocimientos	Nivel decente de vida	Participación o exclusión
IDH	Esperanza de vida al nacer	1.- tasa de alfabetización de adultos 2.- tasa de matriculación combinada	Ingreso per cápita en PPA en dólares	_
IDG	Esperanza de vida femenina y masculina al nacer	1.Tasa de alfabetización de adultos, hombres y mujeres 2.tasa de matriculación combinada hombres y mujeres	Participación femenina y masculina en el ingreso percibido	_
IPH-1	Porcentaje de la población que se estima que no sobrevivirá hasta los 40 años de edad	Tasa de analfabetismo	Privación en aprovisionamiento económico, medido por: 1. porcentaje de la población sin acceso a servicios de agua y salud 2. porcentaje de niños menores de 5 años con peso insuficiente	_
IPH-2	Porcentaje de la población que se estima que no sobrevivirá hasta los 60 años de edad	Tasa de analfabetismo funcional	Porcentaje de la población que vive por debajo del límite de la pobreza de ingreso de la mediana del ingreso disponible	Tasa de desempleo de largo plazo (12 meses o más)

5.4.- Perspectivas del desarrollo humano

Aunque el estado de desarrollo humano está mejorando, el progreso general se caracteriza por grandes desigualdades entre pueblos y países así como amenazas de retrocesos y nuevos problemas que superar.

La pobreza y la privación humanas siguen constituyendo un reto formidable tanto para ricos como para pobres, existen ejemplos diarios de las desigualdades de género, y de las existentes entre campesinos, citadinos y grupos étnicos.
El desarrollo humano, sigue siendo frágil y reversible, como lo demuestran constantemente las amenazas actuales derivadas de los conflictos armados, los retrocesos económicos y la epidemia del SIDA.

El desarrollo humano es un concepto nuevo del desarrollo, que no se deriva exclusivamente del crecimiento económico, sino que se centra en la gente y considera que el crecimiento económico y el mayor consumo, no constituyen fines en si mismos, sino un medio para lograr el desarrollo humano, no obstante que el crecimiento económico como un fin en si mismo, sigue predominando en las opciones.

6. LA ADMINISTRACIÓN ESTATAL Y MUNICIPAL DE MÉXICO

6.1.- Conformación e integración política de los Estados Unidos Mexicanos

6.1.1.- Las intendencias y diputaciones provinciales

Los Estados de la federación en cuanto a su origen, resultan de cualquiera de dos tesis; la primera sostiene que son resultado de un hecho jurídico, al ser la ley la que crea los estados y no al revés, o sea, no son los estados los que formalizan en la ley su existencia; la segunda afirma que son el resultado de un proceso histórico, cuyos orígenes los encontramos en las formas de administración española, justificados ampliamente en los trescientos años de dependencia político-administrativa de la nación Ibérica y en nuestras raíces hispanas.. Ambas teorías tienen defensores y detractores, sin embargo, se piensa que las dos tienen su verdad para cada entidad en particular, por lo que para ahondar más sobre el tema, es requerido estudiar las historias regionales y conocer como se ha ido conformando la división territorial y la unión, en república, de las entidades federativas que actualmente conforman nuestro país. Así gran parte de las jurisdicciones territoriales de los estados de hoy, datan del régimen colonial, el que inicialmente dividió el territorio de la Nueva España en reinos y gobernaciones, subdivididos a la vez en provincias, siguieron los corregimientos y las alcaldías mayores, pero estas habían crecido demasiado en número y corrupción durante la colonia, lo que justificó la división del territorio en intendencias y provincias a finales del Siglo XVIII.

Las intendencias que se dividieron en partidos y estos en municipalidades, tuvieron las funciones de: Justicia, policía, hacienda y guerra. Los intendentes, que dependían del virrey, eran la cabeza de la administración del gobierno judicial y político, presidían los cabildos, eran protectores de loa indios, promovían la agricultura y la ganadería, la tributación fiscal, el pago del ejercito y su abastecimiento. Algunas intendencias se dividieron en provincias y comandancias, el comandante era el jefe militar y dependía directamente del rey de España.

A principios del Siglo XIX, cuando la guerra contra las fuerzas napoleónicas y el cautiverio de los reyes de España, gobernaban en el reino las juntas provinciales, formulándose durante ese periodo, una nueva constitución para la monarquía, e incorporándose en ella la figura de la diputación provincial, lo que representa el antecedente más sólido de nuestra forma federal de gobierno, al extenderse el beneficio hacia América, al ser aprobada la constitución de Cádiz de 1812, sin considerar diferencia alguna entre las provincias de España y las de sus colonias. Dichas diputaciones provinciales, no eran cargos personales como ahora, sino que se trataba de juntas político-administrativas con facultades muy amplias, entre las que destacaban: la adecuada distribución de las contribuciones en la misma provincia en que se recaudaban; velar por la buena inversión de los fondos públicos; cuidar el establecimiento de los ayuntamientos; proponer la construcción de nuevas obras de beneficio común; promover y fomentar la educación, la manufactura, la minería y el comercio; formar el censo y la estadística de las provincias; y cuidar el establecimiento de casas de beneficencia. Cada provincia debía estar gobernada por un jefe político, un intendente y la diputación provincial.

6.1.2.- Las entidades federativas su institucionalización en la historia

Como se sabe una entidad federativa o Estado federado, es una instancia de división territorial; así todas las naciones poseen en común una extensión determinada de tierras, en cuya propiedad colectiva están enclavadas o incluidas las de los estados, municipios, pueblos, familias e individuos. Esta propiedad colectiva, llamada territorio nacional, es tan inseparable de la nación, como son inseparables del hombre sus medios de subsistencia, porque en este último caso, hablamos del hombre como unidad, en relación con su ambiente, y en el primero la nación, como un conjunto de hombres que tienen las mismas características y cuyo medio ambiente, es su territorio.

Pero a partir de las consideraciones de la ciencia política, la entidad federativa es un espacio de gobierno, es decir un componente del estado nacional, con facultades, atribuciones y competencias para ejercer el poder político dentro de un ámbito de su territorio. Como gobierno puede legislar, ejecutar y aplicar las leyes que le son propias de acuerdo con el orden jurídico general y particular, o sea de acuerdo a los mandatos expresos de la constitución nacional y los de la particular de cada estado. Por lo tanto a la entidad le corresponde tener los medios propios y necesarios para lograr la cohesión social, coadyuvando a la integración nacional.

En lo general desde la perspectiva jurídica y para el caso especial de nuestro País, una entidad federativa es componente de un orden jurídico integral llamado federación, ello se señala claramente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que se especifica el ámbito de competencias de una entidad y sus atribuciones y facultades; así mismo en lo particular, se considera autónoma en cuanto a su régimen interior, debiendo adoptar la forma de gobierno republicano o sea la forma de gobierno representativo, en el que el poder reside en el pueblo y porque la ciudadanía delega a la cámara de diputados el ejercicio del poder legislativo; y popular en cuanto a que el gobierno le debe ser grato al pueblo; así como tener como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, de acuerdo a las bases que señala el artículo 115 constitucional

En términos históricos y sociológicos, la entidad federativa es el resultado de un proceso de integración de valores particulares, unida por los lazos de tradición histórica, entre los que se puede destacar su cultura, costumbres e integración económica, política y social.

6.2.- Las entidades federativas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

6.2.1- Principios de autonomía de los Estados

Primero se tiene que considerar, la supremacía de la Constitución, como norma fundamental y general del estado mexicano, en ella se establece en los artículos 39 y 40 que el gobierno Mexicano es republicano, representativo, democrático y federal; determinando

que la federación está compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior.

La Constitución establece por lo tanto, dos instancias gubernamentales: una federal y otra estatal, así mismo como se había comentado renglones atrás el articulo 115 obliga a las entidades federativas a tener como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al municipio libre, con lo que quedan establecidas las tres instancias de gobierno: la federal, la estatal y la municipal.

6.2.2.- Facultades y prohibiciones de los Estados

El articulo 124 señala que las facultades que no estén expresamente señaladas a los funcionarios federales, se entiende que estarán reservadas a los Estados.

Por otra parte los artículos 117 y 118 sitúan las facultades que la Constitución prohíbe efectuar a los Estados, mismas que se clasifican en prohibiciones absolutas y prohibiciones relativas, las absolutas, son aquellas actividades que en forma determinante y contundente, sin excepción no puede efectuar esta instancia: Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado, ni con las potencias extranjeras; Acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas, ni papel sellado; gravar el transito de personas o cosas que atraviesen su territorio; prohibir ni gravar, directa ni indirectamente, la entrada a su territorio, ni la salida de este, a ninguna mercancía nacional o extranjera; establecer exenciones o subsidios respecto a las contribuciones municipales, a favor de personas fisicas o morales, ni de instituciones oficiales y privadas.

Las prohibiciones relativas son los actos que en principio están prohibidos a los Estados, pero con autorización del Congreso de la Unión, si los pueden realizar.

Facultades atribuidas a los Estados: Además de las que se pueden obtener por el procedimiento de exclusión de las contenidas en el artículo 124, respecto a la federación, en los artículos 5,18, 115,123 y 130, de la propia Constitución, se encuentran facultades expresas en materia de expedición de títulos profesionales, organización de los sistemas penales, relaciones laborales entre el gobierno estatal y sus trabajadores, celebración de convenios con los municipios en materia de servicios públicos, también, para establecer contribuciones a favor de los municipios y fijar bases para que estos formulen sus reglamentos y finalmente determinar el número máximo de ministros religiosos que ejercitarán su profesión en el territorio estatal y el artículo 108 establece responsabilidad para los gobernadores, diputados locales y los magistrados locales por violación a la Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

6.2.3.- Facultades concurrentes con la Federación

Son aquellas que la Constitución señala expresamente como materia sobre la cual intervienen las dos instancias gubernamentales como:

1. Impartir educación (artículo 3°), con la limitación de que corresponde al Congreso de la Unión expedir las leyes que unifiquen y coordinen la educación (artículo 3° fracción IX y artículo 73 fracción XXV), por lo que esta es una facultad concurrente , pero parcialmente distribuida.

2. Organizar el sistema penal y el de tratamiento de menores infractores (artículo 18).

3. La vigilancia o amparo de las asociaciones de trabajadores y sociedades cooperativas (artículo 28).

4. Los asentamientos humanos (artículo 73 fracción XXIX-C).

5. En materia de expropiación, cuando ambas instancias determinen los casos en que sea de utilidad pública, la ocupación de la propiedad privada (artículo 27, fracción VI).

6.2.4.- Facultades de auxilio

Son aquellas en que por disposición constitucional, de manera expresa, el gobierno estatal apoya al gobierno federal, como en los casos siguientes:

1. En materia de culto religioso y disciplina externa, la intervención que designen las leyes.

2. Para dedicar al culto nuevos locales abiertos al público, se requiere permiso de la Secretaria de Gobernación, oyendo previamente al Gobierno del Estado.

6.2.5.- Unidad política del Estado Mexicano

6.2.5.1.- Garantías de unidad política del Estado Mexicano

La Constitución determina los casos en que los Poderes de la Unión participan en el gobierno interior de las entidades federativas en virtud de peligro grave para la unidad política nacional, sin que ésto sea una intervención, ya que los Estados aceptaron originalmente esta determinación, porque la Constitución no es una norma exclusiva del gobierno federal, sino que lo es también de los Estados, aunque se reconoce que en ocasiones a lo largo de la historia, se ha abusado de estas facultades por cuestiones de

coyuntura política o personal, violándose el principio federalista, aunque contra la excesiva participación de los Poderes de la Unión en el gobierno interior de los Estados, existe el recurso jurídico del amparo.

6.2.5.2.- Control político y militar sobre uno o varios Estados

De conformidad con el Artículo 29 Constitucional, el Presidente de la República de acuerdo con los titulares de las secretarías de Estado, los departamentos de Estado, la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión, o en su caso, de la Comisión Permanente, pude suspender en todo el País o en un lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente a los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave riesgo o conflicto.

6.2.5.3.- Desaparición de poderes

El Artículo 76 fracción V, señala que son facultades exclusivas del Senado, entre otras cosas, declarar cuando hayan desaparecido los poderes constitucionales de un Estado, y llegado el caso nombrarle un gobernador provisional, quien convocará a elecciones, conforme a la constitución del mismo Estado. El nombramiento de gobernador lo hará el Senado a propuesta en terna del Presidente de la República. Esta disposición seguirá siempre y cuando las constituciones estatales no prevean el caso referido, cuyas causales se encuentran en la ley reglamentaria de la fracción V del Artículo 76 , de la Constitución General de la República.

6.3.- El gobierno de los Estados

6.3.1.- El fundamento jurídico de los gobiernos estatales

6.3.1.1.- Fundamento del gobierno interior

De acuerdo con el Artículo 41 Constitucional, el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de estos y por los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivos establecidos por la Constitución General y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal.

El ejercicio del gobierno interior esta determinado en el Artículo 115, donde se indica que deberá ser republicano, de representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre:

6.3.1.2.- Marco legal de la acción del gobierno estatal

Son las leyes del poder ejecutivo o de la administración pública estatal y las respectivas del poder judicial y del poder legislativo, la ley electoral o de organizaciones políticas y procesos electorales y la ley orgánica del municipio libre. Es importante mencionar que existe una gran diversidad de leyes y reglamentos que regulan aspectos muy específicos de la vida local, pero que no son en esencia el fundamento jurídico de la forma y composición del gobierno como las aquí señaladas.

6.3.1.3.- División de poderes

Los gobiernos de las entidades federativas, al igual que el gobierno federal dividen el ejercicio del poder público en tres funciones básicas: La legislativa, la ejecutiva y la judicial. Cada función es asumida por el órgano correspondiente: Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial. El principio de que una misma persona o corporación, no podrá detentar la representatividad de dos o más poderes, se plasma en las 31 constituciones estatales y salvo casos excepcionales, que dicte el congreso local o que marquen expresamente las mismas constituciones, el ejecutivo o el legislativo, según el caso, contará con facultades extraordinarias que por su naturaleza le corresponden originalmente a otro de los poderes.

6.3.2.- Atribuciones, competencias y funciones del poder legislativo estatal

Antecedentes: El poder legislativo de las entidades federativas se deposita en un cuerpo colegiado denominado "Congreso del Estado" o congreso local, integrado por diputados electos popularmente. Es unicameral a diferencia del poder legislativo federal, es decir, se compone de una sola cámara: la de diputados y se renueva cada tres años, en las constituciones locales se señalan los requisitos para ser diputado.

Como resultado de la reforma política iniciada a finales de la década de los setenta, los congresos locales se integran por diputados electos bajo dos principios de votación: El primero, denominado de mayoría relativa, mediante el sistema tradicional de distritos electorales uninominales y el segundo, corresponde al principio de representación proporcional, conforme al sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal que, en la generalidad de los casos, corresponde a la totalidad del territorio de cada entidad federativa.

Así se habla de dos tipos de diputados: Los uninominales y los plurinominales, según el sistema por el cual hayan sido electos, pero ambos poseen las mismas facultades, derechos y obligaciones, así como la responsabilidad de conducir el poder legislativo. Por cada diputado propietario existe un suplente. Sus facultades se consagran en la Constitución Política del Estado y su organización, integración y funcionamiento se rigen por la ley orgánica del poder legislativo o su similar y por los reglamentos internos del congreso. Se reúne en sesiones cuyos periodos de duración varían de un Estado a otro. En algunos casos

existe un solo periodo de sesiones ordinarias, y en otros, son dos los periodos de sesiones ordinarias.

En todos los Estados de la Republica el Poder Legislativo está posibilitado para reunirse en sesiones extraordinarias durante sus periodos de receso, a convocatoria de la comisión o diputación permanente, o bien, a solicitud del poder ejecutivo.

La Comisión o Diputación Permanente: Es el órgano responsable del funcionamiento del Poder Legislativo en el lapso de tiempo en que el congreso en pleno permanezca en receso, esto es, cuando concluyan los periodos de sesiones ordinarias. Está formada por diputados que son nombrados por el congreso en pleno antes de la clausura de las sesiones ordinarias.

Organización interna del Congreso: Su cuerpo conductor está integrado por: un presidente, un vicepresidente, uno o dos secretarios, cargos que son ocupados por los propios diputados, nombrados por votación de todos los miembros del congreso, existiendo además comisiones específicas.

Comisión Instaladora: Está integrada por diputados de la legislatura saliente que está por concluir el último periodo de sesiones; su tarea principal es la de instalar a la nueva legislatura, dando posesión a los miembros del colegio electoral, quienes a su vez califican las elecciones de los miembros de la nueva legislatura. En caso de que la legislatura que está por concluir no se encuentre en periodo de sesiones ordinario, la comisión permanente sume la responsabilidad y el carácter de la comisión instaladora.

Coordinación con el Colegio Electoral: La Comisión Instaladora a efectos de cumplir su objetivo, mantiene una estrecha coordinación con la Comisión Estatal Electoral, quien responsable de otorgar las constancias a los presuntos diputados, así como de vigilar la elección legal de los mismos.

El Colegio Electoral es el organismo integrado por miembros de la legislatura, que se ocupa de darle validez a las elecciones de gobernador, diputados locales, ayuntamientos del estado y senadores.

La Comisión Instaladora y el Colegio Electoral, son dos organismos o comisiones del Congreso cuyas actividades no son permanentes, después de cumplir su tarea especifica se desintegran.

Las Comisiones Legislativas: Son las de trabajo cotidiano, se integran con el propósito de estudiar desarrollar y promover las iniciativas de legislación sobre áreas especializadas de la vida social, política, económica y administrativa.
Estas comisiones llevan a cabo las tareas cotidianas de los legisladores, a efecto de estudiar y proponer los proyectos o iniciativas de ley, las reformas o adiciones al marco jurídico existente en el estado, o la investigación de distintos problemas que enfrenta la entidad, existiendo en cada estado las comisiones que se considere convenientes.

También existen los órganos de administración interna: Contaduría Mayor de Hacienda y la Oficialía Mayor del Congreso Estatal, cuyos miembros no son diputados, la función del primero es la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno del Estado y la de la delos municipios, la de los organismos descentralizados estatales y la de las empresas de participación estatal y municipal, vigilando además la correcta aplicación al objeto autorizado; la función de la segunda es la atención de las necesidades administrativas, que se relacionan con los recursos humanos y materiales del Congreso

Facultades del Congreso Local: Además de su facultad intrínseca de iniciar leyes, el Congreso del Estado, está facultado para expedir, reformar y derogar las leyes en todos los ramos de la administración pública; fijar, a propuesta del gobernador, los gastos de la administración pública del Estado y decretar atribuciones e impuestos para cubrirlos; condonar impuestos del estado, en los casos que estime convenientes; nombrar a los empleados de la contaduría mayor de hacienda, oficialía mayor del congreso, y demás empleados del congreso y removerlos con causa justificada: llevar a cabo las tareas descritas con anterioridad para la Contaduría Mayor de Hacienda, a través de esta unidad de apoyo; fijar las bases para que el ejecutivo pueda acelerar empréstitos sobre el crédito del estado en concordancia con los señalamientos que sobre el particular establece la fracción VIII del artículo 117 de la Constitución General de la República: aprobar los contratos respectivos y reconocer y mandar pagar las deudas que contraiga el estado; fijar las bases al ejecutivo para renovar los contratos de donde se origine la deuda del estado; establecer las bases de enajenación y gravamen de los bienes muebles e inmuebles del estado y de los municipios; determinar las bases, montos y plazos sobre las participaciones federales asignadas a los municipios; fijar las bases a los ayuntamientos para la contratación de empréstitos; iniciar ante el Congreso de la Unión las leyes y decretos que sean de la competencia del Poder Legislativo de la Federación, así como la reforma y derogación de unas y otros; reclamar ante la suprema corte de justicia de la nación, cuando alguna ley o acto del Gobierno Federal, constituya un ataque a la soberanía e independencia de las entidades federativas o a la Constitución Federal; llamar a los diputados suplentes para que concurran al Congreso, previa calificación del impedimento de los propietarios; nombrar; local, al Gobernador Interino que convoque a elecciones o concluya el periodo, cuando por cualquier causa de las previstas en la constitución, el poder ejecutivo carezca de titular; decidir sobre las elecciones de los ayuntamientos, cuando se reclame contra ellas; facultar al ejecutivo para que celebre arreglos amistosos relativos a límites del estado, aprobar estros en su caso y pedir al Congreso de la Unión, su aprobación; resolver las cuestiones de límites que se susciten entre municipios del estado; hacer el escrutinio de los votos emitidos en las elecciones de Gobernador y diputados a la Legislatura del Estado; calificar dichas elecciones, declarar quienes, por haber obtenido mayoría de votos, deben desempeñar dichos cargos, y resolver sobre la renuncia que presenten los funcionarios anteriormente señalados; resolver cualquier duda que ocurra sobre la validez de las elecciones populares y cualidades de los elegidos.

Se faculta también a los congresos locales a que sus resoluciones emitidas en funciones de Colegio Electoral, sean irrevocables; computar los votos y declarar electos senadores al Congreso de la Unión, a los ciudadanos que hayan obtenido mayoría absoluta de votos, erigiéndose también para este efecto en Colegio Electoral; convocar a elecciones

extraordinarias de diputados y de ayuntamientos en los casos que disponga la ley; recibir la protesta constitucional a los diputados, al gobernador, a los substitutos, a los magistrados del Supremo Tribunal de Justicia y a todos los empleados, que por su nombramiento, de acuerdo a la ley, no deben otorgar la protesta de otro modo; conceder licencia temporal para separarse de su cargo al Gobernador y a los diputados, y otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia a los magistrados, que le someta el Gobernador; conceder amnistías por los delitos cuyo conocimiento pertenezca exclusivamente a los tribunales del estado.

6.3.3.- Atribuciones, competencias y funciones del poder judicial estatal

Poder Judicial Estatal: En las entidades federativas se encuentra depositado en el TRribunal Superior de Justicia, que es un cuerpo colegiado integrado por magistrados clasificados como numerarios o supernumerarios, o propietarios y suplentes, los cuales son nombrados por el Gobernador y ratificados por el Congreso Local, o nombrados por esta último, con base a una terna propuesta por el Gobernador del Estado, quien está facultado para promover su remoción, la cual debe ser solicitada al Congreso Local. Los magistrados duran en su encargo seis años, Así mismo y por delegación, representan a ese poder los jueces y jurados que para cada caso señalen la Constitución del Estado y la Ley Orgánica del Poder Judicial. Así existen, por ejemplo, jueces de primera instancia, jueces menores y jueces de paz, tribunales para menores y jurados populares, entre otros.

Organización: El Tribunal Superior de Justicia cuenta con un presidente, nombrado por los propios magistrados y permanece en el cargo un año, pudiendo ser reelecto. El trabajo del tribunal se organiza a través de sesiones en Salas en Pleno, siendo tres las que con mayor frecuencia se encuentran en las entidades federativas: la sala de lo civil, la sala de lo familiar y la sala de lo penal. Cada sala cuenta con un presidente, el cual se encarga de conducir las audiencias, dirigir los debates y mantener en orden los mismos, existiendo en cada sala el personal que determine el Pleno del Tribunal Superior.

Ejemplo de facultades del Tribunal Superior de Justicia: Son de gran similitud entre un estado y otro, existiendo solo diferencias de forma y procedimiento, pero el contenido de fondo es homogéneo. A continuación algunos ejemplos:

Iniciar ante el Congreso del Estado los proyectos de leyes o promover las reformas que estime convenientes para la buena administración de la justicia.

Resolver sin ulterior recurso como órgano de sentencia las causas de responsabilidad por delitos oficiales que deban instruirse en contra de los diputados al Congreso Local, Gobernador del Estado, Secretario de Gobierno, Secretario de Finanzas, Secretario de Desarrollo Urbano, Oficial Mayor, Procurador General de Justicia, Presidentes Municipales, Magistrados del Tribunal Superior de Justicia y Jueces de Primera Instancia, Menores y de Paz, previa la declaración correspondiente que haga el Congreso del Estado, conforme a la Constitución Política local.

Conocer y resolver las controversias en que el estado fuere parte como sujeto de derecho privado, salvo lo dispuesto por la Constitución General de la República.

Expedir los reglamentos interiores del Tribunal Superior de Justicia del Estado.

Ordenar por conducto del presidente del tribunal, que se haga la denuncia que corresponde, ante el Ministerio Público, en los casos de la comisión de delitos oficiales que deban ser sancionados por las autoridades competentes.

Elegir al presidente del tribunal, entre los magistrados que lo forman y designar a los magistrados que deben integrar la sala.

Imponer a los funcionarios y empleados de su dependencia, las correcciones disciplinarias que procedan conforme a la ley y al reglamento interior y no estén expresamente encomendadas a otras autoridades.

Discutir, aprobar, o modificar en su caso, los presupuestos de egresos que para regir en cada ejercicio anual, proponga el presidente del tribunal, los que deberán ser sometidos a la aprobación del Congreso del Estado.

Intervenir en las solicitudes de indulto necesario y rehabilitación, informando al Gobernador o al Congreso del Estado, respectivamente, previos los trámites y con los requisitos que las leyes establezcan.

Conocer de las acusaciones o quejas que se presenten en contra del presidente del tribunal y magistrados, así como de los empleados de la presidencia y del propio tribunal, de acuerdo al procedimiento que señala la Constitución Política del Estado y la ley respectiva.

Decretar las providencias necesarias para la mejor administración de la justicia y ejercitar las demás atribuciones que le confieran las leyes.

6.3.4.- Base jurídica del Ejecutivo Estatal

El ejecutivo Estatal en la Constitución General del País: El poder Ejecutivo es el poder que confirma la composición del Gobierno Estatal, se deposita en un solo individuo o ciudadano, llamado Gobernador del Estado, Gobernador Constitucional o simplemente Gobernador. De acuerdo con esta denominación, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se hace referencia al titular del Poder Ejecutivo en los siguientes aspectos elementales y genéricos a todas las entidades federativas:

El Gobernador es el jefe de la fuerza pública en los municipios de su entidad donde resida habitual o transitoriamente; tiene también la facultad de celebrar convenios con la Federación para que los reos sentenciados por delitos del orden común extingan su condena en establecimientos que para el efecto dependan del Ejecutivo Federal, puede también celebrar convenios con la Federación en materia de planeación económica y social.

En materia agraria, los gobernadores turnan las solicitudes sobre restitución de tierras y aguas a las comisiones agrarias mixtas de su respectiva entidad y aprueban o modifican el dictamen de las propias comisiones. Pueden también ordenar que se de posesión inmediata de las superficies, que, en su concepto procedan.
Nuestra Ley Máxima también establece una serie de restricciones y condicionantes para ejercer la titularidad del Ejecutivo Estatal: no pueden durar en su encargo más de seis años, solo pueden ser elegidos en forma directa; los titulares del Ejecutivo Estatal, elegidos en forma ordinaria o extraordinaria no pueden volver a ocupar ese cargo.

De igual forma no pueden ser electos para el periodo inmediato: el Gobernador Substituto, Interino o Provisional, siempre que desempeñen los cargos los dos últimos años del periodo. Para ser Gobernador de alguna entidad federativa es necesario ser ciudadano mexicano nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección; el Gobernador tiene también la obligación de publicar y hacer cumplir las leyes federales; es responsable por violaciones a la Constitución General y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales. En caso de faltar a estas responsabilidades y solo en estos casos, el Gobernador podrá ser sujeto de juicio político.

Es de observarse que es la Constitución General, y no la Estatal, el primer fundamento jurídico para determinar el carácter y naturaleza del titular del Poder Ejecutivo estatal.

Existen tres categorías de gobernadores, además del constitucional: interinos, provisionales y substitutos, el primero se da durante los primeros tres años, después de una ausencia absoluta mayor de 30 días del Gobernador Constitucional y es nombrado por el Congreso Local, cuando esté reunido o por la Comisión Permanente; Gobernador Provisional, es el que ocupa el cargo por un lapso de tiempo, después de un ausencia de más de treinta días del titular, nombrado por el congreso local o la comisión permanente, o en caso de la desaparición de poderes, por el Senado de entre una terna presentada por el Presidente de la República; Gobernador Substituto, es el que asume el cargo, a falta absoluta del Gobernador en el lapso de los dos últimos dos años del periodo estatal y es nombrado por el Congreso Local. Los requisitos para ser Gobernador los determina la Constitución General y adicionalmente existen otros que exige la Constitución Local, para cada entidad federativa.

6.3.4.1.- Facultades, obligaciones y restricciones de un Gobernador

Facultades: La revisión de las constituciones locales realizada por Gustavo Martínez Cabañas, autor del texto consultado la Administración Estatal y Municipal de México en el apartado referente a las facultades y atribuciones que tienen los titulares del Poder Ejecutivo, nos permiten afirmar, que el Gobernador posee un espacio de acción lo suficientemente amplio como para situarse por encima de los otros poderes.

Son muy variadas las facultades de los gobernadores, desde aquéllas en que intervienen en el proceso de legislación, hasta las de carácter estrictamente administrativo, incluyendo competencias en materia económica, hacendaría, jurisdiccional, educativa, política y en otras más. Destacan por su importancia y por la frecuencia con la que aparecen en las constituciones locales la siguientes:

Legislativas: Los gobernadores tienen las facultades de presentar al congreso las iniciativas de leyes o decretos y también derecho de veto.

Jurisdiccionales: Facultades Ejecutivas, como las siguientes: nombrar o proponer a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia; conceden al tribunal los apoyos suficientes para su funcionamiento; conceden o niegan indultos; imponen arrestos hasta por 36 horas o multas; nombran a los consejos tutelares para menores; deben organizar el sistema penal: tienen la obligación de cuidar que la justicia se administre pronta y cumplidamente.

Económicas y fiscales: Promover y propiciar el desarrollo económico del estado, a través de la formulación y ejecución del plan estatal de desarrollo; atribuciones para fomentar la creación de industrias y empresas rurales; procurar que los recursos naturales sean empleados en forma racional; coordinar la inversión pública estatal y municipal en su carácter de presidentes de los COPLADES (mecanismos coordinadores que se verán más adelante y que juegan un papel importante para el análisis de la última parte del presente trabajo de investigación) y también la inversión federal destinada a su entidad.

En el ámbito hacendario, el Gobernador está obligado a vigilar la recaudación e inversión de los caudales públicos, a someter a la aprobación del Congreso los proyectos de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos para el año fiscal siguiente; también están facultados para celebrar con el Ejecutivo Federal convenios de coordinación en materia fiscal; para concertar empréstitos, siempre con la aprobación del Congreso del Estado y, finalmente, una obligación por medio de la cual el legislativo local vigila y controla el ejercicio presupuestal y el manejo de la hacienda pública, la que se refiere a la presentación anual de la Cuenta Pública; esta obligación del Ejecutivo es generalizada en las 31 entidades federativas.

Educativas: Las que señala la Constitución General de la República, que se reflejan poco en las constituciones locales y solo se limitan a la expedición de títulos profesionales por parte del ejecutivo, fomentar la educación pública en todos los niveles y coadyuvar con la federación y los municipios en la impartición de educación laica y gratuita.

Políticas: Entre las principales figuran, pedir a la Diputación Permanente que convoque a sesiones extraordinarias al Congreso del Estado; pedir a la Unión que preste protección a la entidad federativa, e informar anualmente al Congreso del Estado, o en ocasiones cuando se le solicite, de la situación que guarda la Administración Pública de la entidad.

Restricciones constitucionales: Existen prohibiciones o restricciones a los Gobernadores en las constituciones locales, entre las más significativas, se encuentran las siguientes:

No celebrar convenios, mediante los cuales se comprometan los ingresos estatales para el ejercicio gubernativo posterior; así como no pueden distraer los caudales públicos del objeto a que estén destinados por la ley, tampoco imponer contribución alguna que no sean las comprendidas en la ley; así como no puede disponer de las rentas municipales.

Negarse a ejecutar o promulgar las leyes, decretos y acuerdos de la legislatura; así como no puede impedir, ni retardar la instalación del Congreso, ni inmiscuirse en las funciones propias de los demás poderes; tampoco puede intervenir en las elecciones para que recaigan en determinadas personas.

Ausentarse del territorio del estado, por un tiempo determinado, sin autorización del Congreso o de la Diputación Permanente.

Disponer sin las formalidades legales y fuera de los casos en que la ley lo permita, de los bienes pertenecientes al Estado; así como no puede ocupar la Propiedad Particular, salvo en los casos de expropiación por causa de Utilidad Pública y legalmente afectada.

6.4.- Organización y estructura de la Administración Pública Estatal:

6.4.1.- Organización Administrativa Estatal

La administración Estatal está estructurada conforme a lo que establezca la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal en cada entidad federativa, de la cual se derivan varios órganos, a través de los cuales el poder ejecutivo ejerce sus atribuciones, así la Administración Pública Estatal se compone de dos tipos de organismos: centralizados y descentralizados. El primero implica la reunión de facultades de decisión en un órgano superior, se habla de un régimen administrativo con autoridad, en el que el poder de mando tiene como fuente al Titular del Ejecutivo; el segundo caso hace referencia al conjunto de organismos públicos que tienen personalidad jurídica propia, administración y recursos propios, que poseen autonomía, es decir, capacidad de actuar y de darse normas por sí mismos.

6.4.2.- Administración Pública Estatal Centralizada

Sector Central: En todas las entidades, existe una estructura administrativa básica formada por las siguientes dependencias:

Gubernatura del Estado.

Secretaría de Gobierno.

Secretaría de Finanzas.

Oficialía Mayor.

Procuraduría General de Justicia.

Atribuciones administrativas del Gobernador: En la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal se asignan al Gobernador del Estado, las siguientes funciones administrativas:

Expedir los reglamentos interiores, acuerdos, circulares y demás disposiciones que tiendan a regular el funcionamiento de las dependencias del Ejecutivo y autorizar la expedición de los manuales administrativos.

Autorizar la creación o supresión de las unidades administrativas o dependencias que se requieran en el desempeño de le tarea ejecutiva, así como nombrar o remover libremente a sus funcionarios.

Crear con las formalidades del caso: organismos descentralizados, empresas de participación estatal, fideicomisos, comités patronatos y comisiones y asignarles las funciones que considere convenientes.

Convenir con el Ejecutivo Federal y con los ayuntamientos de la entidad, la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras o la realización de cualquier otro propósito de beneficio colectivo.

Decidir cuales dependencias de la Administración Pública estatal deberán coordinarse con las federales, así como con las autoridades municipales, en el logro de los propósitos anteriores.

Gubernatura del Estado: Es una instancia directa de apoyo del Gobernador, se integra por una serie de unidades técnicas creadas sin aprobación del Congreso Local; regularmente su presupuesto es asignado bajo el rubro "Poder Ejecutivo", "Gubernatura del Estado" u "Oficina del Gobernador". Entre las unidades más significativas que se ubican en este nivel, mencionan las siguientes:

Secretaría Particular.

Dirección de Información, Relaciones Públicas y Quejas.

Dirección Jurídica.

Unidad de Asesoría.

Comisión Agraria Mixta.

Junta Local de Conciliación y Arbitraje.

Secretaría de Gobierno: En los términos previstos por la Constitución Estatal y la Ley de la Administración Pública de cada entidad federativa, el Gobernador delega muy importantes funciones en el Secretario de Gobierno, incluyendo suplirlo en sus ausencias y en sus responsabilidades políticas y administrativas, debiendo firmar con el Gobernador, todas las leyes, decretos, reglamentos, acuerdos, circulares, órdenes de pago y de cualquier otro tipo que dicte el Ejecutivo, así como los movimientos de las cuentas del Erario Público y todos los documentos que el Gobernador suscriba en ejercicio de sus funciones constitucionales, pues sin tal refrendo no surten efectos legales. con estas facultades se manifiesta una supremacía de la Secretaria de Gobierno sobre las demás dependencias de Poder Ejecutivo e implica que el funcionario que ocupe el cargo lo haga sobre la base de lealtad y confianza hacia el Gobernador, y viceversa, por lo que evidentemente el papel debe ser de alta discreción.

Oficialía Mayor: Tiene como función principal administrar los recursos humanos y materiales necesarios para el desempeño eficiente y eficaz de las diferentes dependencias del poder Ejecutivo Estatal, aunque el cargo es por naturaleza de carácter administrativo, no se substrae a las funciones o actividades políticas, por lo que las leyes orgánicas frecuentemente facultan a su titular, a suplir faltas temporales del Secretario de Gobierno y aún del Gobernador.

Secretaría de Finanzas: Se ocupa de atender los asuntos relacionados con la actividad fiscal y financiera del Estado y otras funciones, en concordancia con lo establecido en la Constitución Local, en la Ley Orgánica de la Administración Estatal y en las leyes y reglamentos locales sobre la materia.

Procuraduría General de Justicia: Está a cargo de un Procurador , que desempeña las funciones de consejero jurídico del Gobernador y de titular del Ministerio Público, en quien delega buena parte de la función de administración de justicia en su entidad federativa, aunque no su responsabilidad ante la ciudadanía; por esta razón el Procurador es nombrado y removido directamente por el Gobernador, debiendo ser además, una persona con gran capacidad en el área jurídica y sujeto de la confianza absoluta del Ejecutivo Estatal.

Otras dependencias: El resto de las unidades administrativas estatales, independientemente de la nomenclatura que reciban, desempeñan funciones sobre aspectos relativos a los actos del registro civil, al registro público de la propiedad y del comercio, la impartición y fomento de la educación pública; a la planeación y desarrollo económico de la entidad, a la planeación del desarrollo urbano; a la realización de obras públicas; al aprovechamiento y explotación de los recursos naturales propios de la región geográfica en donde se encuentre ubicado el estado, así como a garantizar la seguridad y asistencia pública, entre otras; en algunos estados de la República la Secretaria de Desarrollo Agropecuario es más importante que en otros, y la Secretaria de Fomento Industrial es un

órgano que juega un papel importante en la estrategia económica de varios estados, mientras la Secretaria de Turismo es de gran importancia para algunos más.

Funciones de control: Consisten en vigilar la correcta aplicación de los recursos financieros en la ejecución de los programas y prioridades políticas para los que fueron asignados; así como también ejercer un control sobre las operaciones contables, presupuestales y patrimoniales que efectúen las dependencias del Ejecutivo; dirigir las auditorias contables y administrativas en las dependencias y entidades públicas estatales, en las que se manifiesten incumplimientos en la aplicación de los recursos públicos, constituyendo responsabilidades administrativas a los funcionarios considerados culpables; denunciar ante la Procuraduría General de Justicia los casos de posible delito. Otra de las tareas de control es integrar y mantener actualizado el Patrimonio del Gobierno del Estado, interviniendo en aquellas acciones que jurídica o administrativamente lo afecten. Merecen especial atención las tareas relacionadas con la vigilancia y seguimiento de los programas, es decir, la función del control hacia la gestión operativa y administrativa de las dependencias y la administración en su conjunto.

6.4.3.- Administración Pública Paraestatal

Se entiende por Descentralización Administrativa la creación de unidades organizacionales que tienen personalidad jurídica, recursos propios y capacidad para administrarse, a la que se le asigna una limitada competencia territorial o aquella que administra asuntos específicos, con cierta autonomía e independencia, sin dejar de formar parte del estado, el cual no prescinde de su poder político regulador y de la tutela administrativa.

Dentro de la Administración Pública de los estados existe un conjunto de instituciones que bajo las formas de organismos descentralizados, empresas de participación estatal, fideicomisos, comisiones, comités, consejos y otros más, actúan en los diferentes campos del quehacer político, integrando en su totalidad el sector paraestatal.
Se identifican claramente dos tipos de entidades paraestatales: los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal. Los descentralizados, reúnen los requisitos siguientes:

Su patrimonio se forma total o parcialmente con fondos o bienes del Estado o de otros organismos descentralizados, asignaciones, subsidios, concesiones o derechos que le aporte u otorgue el Gobierno del Estado.

Que su objeto o fin sean la prestación de un servicio público o social, incluyendo la educación superior, la explotación de bienes o recursos propiedad del Estado, la investigación científica y tecnológica, o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o de seguridad social.

Por lo respecta a las empresas de participación estatal, son las que se encuentran en alguno de los supuestos siguientes:

Que el Gobierno del Estado aporte o sea propietario del 50% o más del capital social o de las acciones de la empresa.

Que en la constitución de su capital se hagan figurar acciones de serie especial que solo puedan ser suscritas por el Gobierno del Estado.

Que al Gobierno del Estado corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del consejo de administración, órgano de gobierno o su equivalente, o al presidente o director general, o tenga facultades para vetar los acuerdos de la asamblea general de accionistas, del consejo de administración, órgano de gobierno o su equivalente.

6.5.- Los procesos y funciones de la Administración Estatal

6.5.1.- Funciones Substantivas y adjetivas

Corresponden las primeras al campo en que se desarrolla la acción básica de un ente, en tanto que las adjetivas son los recursos o medios de que se vale la administración estatal para alcanzar sus fines y así se pueden dividir las funciones de la administración estatal. Dentro de las primeras podemos mencionar las de gobierno, justicia, desarrollo económico y desarrollo social. Las segundas son las funciones de planeación, hacendaria, administración del personal público, administración de los recursos materiales, administración de los sistemas de información y la de control.

Las principales funciones de gobierno son: la ejecutiva, la legislativa y la judicial; la relación con los ciudadanos, la relación con otras instancias gubernamentales, como son los poderes federales y las autoridades municipales y la función en relación con las elecciones.

6.5.2.- Funciones adjetivas

La función hacendaria estatal: El gobierno estatal, tiene un poder tributario propio, es decir, puede gravar sin la intervención de otra instancia gubernamental, pero con la salvedad de que solamente puede gravar las actividades que no estén expresamente reservadas a la federación. Este principio genera la coordinación fiscal, fenómeno que se ha venido resolviendo a través del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

La Hacienda Pública Estatal, se fundamenta en lo dispuesto en la fracción IV del Artículo 31 Constitucional, porque obliga a los mexicanos a contribuir en los gastos públicos, federales estatales y municipales; esto permite a los estados imponer los gravámenes que consideren necesarios para cubrir sus gastos. así el Legislativo Estatal tiene la facultad de imponer gravámenes, los que se recaudan a través del poder ejecutivo, mediante los órganos administrativos correspondientes.

La Hacienda Pública Estatal se compone, regularmente, de los bienes y derechos pertenecientes al Estado, y de las contribuciones que el Congreso decreta.

Los estados no pueden en ningún caso: emitir títulos de deuda pública pagaderos en moneda extranjera o fuera del Territorio Nacional. Asimismo, los estados no pueden celebrar empréstitos, sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan, organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que la misma fije anualmente, en los respectivos presupuestos.
Entre las acciones más significativas y característica de la función hacendaria estatal están las siguientes:

- Coordinar y controlar administrativamente el Proceso Fiscal.
- Recaudar los ingresos de carácter fiscal.
- Establecer las políticas del Gasto Público de acuerdo a los objetivos del Plan Estatal.
- Proponer reformas a las leyes hacendarias, así como la reglamentación e interpretación de las existentes.
- Realizar y controlar los trámites precisos, a efecto de inscribir en los padrones de causantes a las personas que sean sujetos de impuestos.
- Ejercer atribuciones derivadas de los convenios fiscales que celebre el Gobierno del Estado con la Secretaria de Hacienda y Crédito Público del Gobierno Federal y
- Ejercer la facultad económico coactiva conforme a las leyes, entre otras.

La Hacienda Pública no solo se integra de ingresos, sino también de los egresos, la deuda y la cuenta pública, siendo en este sentido la hacienda, el medio por el cual el estado, procura y utiliza recursos financieros para la satisfacción de necesidades sociales.

Ingresos públicos: Son los recursos que en dinero o en especie recibe el Estado por diferentes conceptos legales establecidos. En virtud del acto que los genera y de su permanencia, se clasifican en ordinarios y extraordinarios, entre los primeros se encuentran los impuestos, productos, derechos y entre los segundos, los empréstitos o créditos internos, externos y aprovechamientos.

El Presupuesto de Egresos: En su elaboración y presentación, los presupuestos de egresos, presentan una gran heterogeneidad, **habiendo diferentes clasificaciones**, tales como: la administrativa (gasto corriente, gastos de inversión, transferencia, deuda pública); distribución por grupo de gasto (remuneraciones personales, servicios no personales, inmuebles y construcciones, etc.); por poderes (ejecutivo, legislativo y judicial); por sectores (administración y cultura, asentamientos humanos, turismo, agropecuario y forestal, etc.); por capítulos y por su objeto (servicios personales, materiales y suministros, inversiones, etc.) o por ramos presupuestales.

La Cuenta Pública: Es un informe compuesto por estados financieros y reportes contables que son resultado de las operaciones y acciones de la Administración Pública

durante un año fiscal, al aplicar fundamentalmente las leyes de ingresos y egresos. Es obligación del Gobierno Estatal formular y presentar ante la legislatura local la cuenta pública, cuyos objetivos son informar al pueblo a través de la Legislatura la manera como fueron empleados los recursos financieros a través del Ejecutivo; sirve de control del gasto público y de base para fincar responsabilidades a funcionarios que lo ameriten, así como valorar si las políticas que sustentan el Gasto Público se cumplieron y que previamente se conocieron en los proyectos de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos.

El órgano de la Legislatura que revisa la Cuenta Pública, es la Contaduría Mayor de Hacienda, cuyas funciones son las siguientes: revisar las cuentas de la inversión de los caudales públicos del estado, para informar a la legislatura acerca del Gasto Público ejercido; practicar auditorias contables y administrativas en las oficinas de la Hacienda Pública Estatal; evaluar en el aspecto del control presupuestal, las cuentas del Estado y municipios, vigilando que el Gasto Público se ajuste en lo posible al Presupuesto de Egresos aprobado.

El documento que contiene la Cuenta Pública, presenta los elementos siguientes: balance general, estado de los ingresos y egresos del ejercicio fiscal, estado de la tesorería, estado de la deuda pública y estado del presupuesto.

Administración del personal público: Este tipo de personal, es definido como toda persona física que presta a una institución pública un servicio personal y subordinado de carácter personal o intelectual, por una remuneración y en virtud de nombramiento expedido, contrato o cualquier otro acto, este trabajador es clasificado como de base, supernumerario o de confianza.

El Artículo Constitucional Fedral 116 fracción V, delega en las legislaturas de los estados la expedición de leyes que rijan las relaciones entre los estados y sus trabajadores, todo con base en el Artículo 123 de la propia constitución y sus disposiciones reglamentarias, así las leyes locales, contienen y reglamentan sobre lo siguiente:

Jornada diaria máxima de trabajo diurna y nocturna de ocho y siete horas, respectivamente.
Por cada seis días de trabajo, un día de descanso, cuando menos, con goce de salario íntegro.

Trabajo igual, salario igual, independientemente del sexo.

Solo habrá retenciones, descuentos, deducciones o embargos al salario, en los casos previstos en las leyes.

La designación del personal se hará en base a conocimientos y aptitudes de los aspirantes.
Los trabajadores gozarán de derechos de escalafón, otorgándose los ascensos por conocimientos, aptitudes y antigüedad, teniendo prioridad, quienes participen solamente en esa fuente de ingreso.

En caso de despido, habrá opción a la reinstalación en el empleo o a la indemnización correspondiente.

En los casos de supresión de plazas, los afectados tendrán derecho a otra equivalente o a la indemnización de ley.

Los trabajadores tendrán derecho a asociarse para la defensa de sus intereses y a hacer uso del derecho de huelga, previo el cumplimiento de los requisitos de ley.

En materia de Seguridad Social: se cubrirán los accidentes y enfermedades profesionales y no profesionales y maternidad, la jubilación, la invalidez, vejes y muerte; se establecerán centros de vacaciones y de recuperación, así como tiendas económicas; se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta.

Los conflictos individuales, colectivos e intersindicales, serán sometidos ante tribunales competentes.

6.6.- Marco jurídico del municipio mexicano

6.6.1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

El municipio es una instancia política y administrativa del Estado Mexicano, por lo tanto está sujeto a su normatividad jurídica , cuyo marco es:

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Constitución Política Estatal.

La Ley Orgánica Municipal.

La Ley de Hacienda Municipal.

La ley Anual de Ingresos Municipales.

Otras leyes estatales de aplicación municipal.

El Bando de Policía y Buen Gobierno.

Los reglamentos municipales.

De acuerdo con el Artículo 115 de la Constitución General, el municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados de la república, con las siguientes facultades y atribuciones:

Libertad política: Entendida como la facultad que tiene la comunidad para elegir a sus autoridades en el marco de las leyes electorales.

Libertad de administración: Es la libertad que tiene de organizarse administrativamente, como mejor convenga, en este sentido el municipio **ordena,** cuando emite disposiciones privativas de su autoridad; reglamenta, cuando norma diferentes ámbitos de su vida local, dentro de su competencia; **delibera,** cuando analiza los asuntos de interés de su comunidad; **informa,** cuando se refiere a cuestiones que solo indirectamente interesan a los habitantes locales; y **representa o gestiona** ante poderes públicos, sobre asuntos que escapan a su competencia procediendo como agente gestor de las necesidades de la población.

Personalidad jurídica: Es la capacidad que tiene el municipio de ser sujeto de derechos y obligaciones y manejar su patrimonio conforme a la ley.

6.6.1.1.- Atribuciones y funciones del municipio

Estas se refieren a los aspectos que conforman su ámbito de competencia y se establecen en el Artículo 115 Constitucional, las siguientes:

En materia financiera, en la fracción IV se dispone que los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que le pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor y en todo caso:

Percibirán las contribuciones incluyendo tasas adicionales que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan de base el cambio de valor de los inmuebles. Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado, para que este se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

Las participaciones federales que serán cubiertas por la Federación a los municipios, con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados.

Los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales, no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones, ni concederán exenciones en relación con las mismas; las leyes estatales no concederán exenciones ni subsidios respecto de las mencionadas contribuciones a favor de personas físicas o morales ni de instituciones oficiales o privadas. Solo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los municipios, estarán exentos de dichas contribuciones.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos, serán aprobados por los ayuntamientos, con base en sus ingresos disponibles.

El Congreso de la Unión tiene facultades para establecer impuestos o contribuciones especiales sobre diversas actividades, pero también las entidades federativas para participar de ellos.

El Artículo 117, en su fracción XXIX dispone que los Estados y municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos, sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas.

Servicios públicos: De conformidad con el contenido de la fracción III del artículo 115 constitucional, los servicios de responsabilidad municipal son: agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito, así como las que las legislaturas locales determinen de acuerdo a las condiciones territoriales y socioeconómicas así como a la capacidad administrativa y financiera de los municipios.

Al respecto, el contenido de la fracción X del mismo artículo señala que la federación y los estados podrán convenir lo que cada cual desarrollará para el ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de las obras y la prestación de servicios públicos, de acuerdo a lo que en cada caso se requiera. Los estados a su vez están facultados para celebrar este mismo tipo de convenios con sus municipios.

Desarrollo urbano: La fracción V del propio artículo prevé la planeación y crecimiento racional de los municipios, de donde derivan las leyes tanto estatales como federales para formular, aprobar y administrar los planes de desarrollo municipal; intervenir en la creación y administración de reservas territoriales; controlar y vigilar el uso del suelo en su territorio; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones y participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológica, para la expedición de reglamentos y disposiciones administrativas en ese sentido, los ayuntamientos se apoyan en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional.

La fracción VI del artículo 115 dice que: "cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad geográfica, la federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros, con apego a la ley federal de la materia".lo anterior señala la intervención de los municipios en la formación de las zonas conurbadas. Adicionalmente, la fracción XXIX-C del artículo 73, señala la facultad del congreso de la unión para expedir leyes que establezcan la concurrencia de los gobiernos federal, estatal y municipal, en sus respectivas competencias en materia de asentamientos humanos.

6.6.2.- Constituciones estatales

En las constituciones estatales se establece que cada municipio será administrado por un cuerpo colegiado denominado **ayuntamiento, el que será una asamblea deliberante y el órgano máximo del gobierno municipal, a través del cual el pueblo, ejerciendo su voluntad política, realiza la gestión de los intereses de la comunidad; esto significa que los ayuntamientos, como cuerpos colegiados, tienen competencia en los asuntos que les señalen las constituciones estatales y las leyes orgánicas municipales.** Por estas razones, sus facultades para ejercer la autoridad sobre su jurisdicción en forma directa, van a estar limitadas por lo que establezcan estas disposiciones jurídicas, que establecen que los ayuntamientos tienen personalidad jurídica propia, sin que exista una autoridad intermedia entre estos y los gobiernos estatales, de acuerdo con esto, los ayuntamientos tienen la facultad de publicar los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos circulares y disposiciones administrativas o sea adaptan las leyes estatales para su aplicación dentro de su territorio; también en las constituciones estatales se establece como se integran los municipios, su forma de elección, los requisitos para ser miembro del ayuntamiento, su renovación ; la creación y supresión de municipios como facultad exclusiva del congreso local; la división política territorial, como comisarías, agencias y delegaciones municipales, cuyos titulares son representantes del ayuntamiento; hacienda pública municipal, señalando las contribuciones, tasa adicionales por propiedad inmobiliaria, fraccionamientos, división, consolidación traslado y mejora, que tienen como base el cambio de valor de los mismos; participaciones federales, en razón de un porcentaje de la recaudación de los impuestos que se recauden en la entidad federativa a la que pertenezca el municipio.

6.6.3.- Ley orgánica municipal

Está basada en las constituciones locales y expedida por los congresos locales, para establecer las bases de integración, organización y funcionamiento de los municipios, partiendo de la base de que **se considera al municipio como una institución de carácter político y administrativo, constituida por una comunidad de personas en un territorio delimitado, que tiene las facultades y limitaciones que establecen la constitución general y las de los estados, y que funciona en base a sus "propias leyes orgánicas",** se le consideran los siguientes elementos:

Organización territórial: dividiéndolo en cabeceras, delegaciones, subdelegaciones, agencias, comisarías, tenencias, juntas auxiliares, secciones o manzanas.
Categorías y denominaciones políticas: los centros de población pueden ser ciudad, villa, pueblo, congregación y ranchería, dependiendo del grado de importancia, del número de habitantes y de los servicios públicos existentes.

Habitantes y vecinos: siendo los primeros los que residen transitoria o habitualmente en el municipio, y los segundos, los que tienen al menos seis meses en el..

Creación de municipios: se requiere un determinado número de habitantes y los recursos suficientes para el sostenimiento de la administración y la prestación de los servicios municipales, así como solicitud escrita a la legislatura local, suscrita por las poblaciones que desean conformar el nuevo municipio, y la opinión favorable de los ayuntamientos de los municipios afectados.

Autogestión de los intereses de la comunidad: son acciones que los ayuntamientos realizan en representación de la voluntad política y de las necesidades de la comunidad, de conformidad con lo establecido por la ley orgánica municipal.

Integración de los ayuntamientos: se realiza por funcionarios electos popularmente en forma directa, todos ellos deberán ser mexicanos por nacimiento, vecinos al menos en los últimos tres años del municipio, saber leer y escribir, no pertenecer al estado eclesiástico, no ser militares en activo y no haber desempeñado ningún cargo de elección popular en el ejercicio anterior, son los requisitos para ocupar los cargos de presidente municipal, síndicos y regidores, el número de estos dos últimos varia dependiendo del número de habitantes.

Sesiones de cabildo: son las que realiza ordinariamente el ayuntamiento por lo menos una vez a la semana, también las hay extraordinarias, publicas y secretas.

Comisiones municipales: se distribuyen entre los miembros del ayuntamiento y se denominan especiales. Son permanentes mientras dure el ayuntamiento en funciones, las más comunes son: gobernación y policía, hacienda, educación, obras públicas, salubridad y comercio, servicios públicos, planificación y desarrollo municipal, todas ellas vigilan que se ejecuten las disposiciones y acuerdos del ayuntamiento y del presidente municipal.

Autoridades auxiliares municipales: son los representantes políticos y administrativos en las diferentes localidades municipales y reciben diversos nombres como: delegados municipales, comisarios municipales, agentes municipales y otros.

Organización: esta conformada en lo general por ayuntamiento, presidencia municipal, secretaría del ayuntamiento, tesorería municipal, dirección de obras y servicios municipales, policía y transito municipal, oficialía del registro civil y oficina del Registro Nacional Electoral. Con esta estructura se busca establecer las bases para la integración, organización y funcionamiento del ayuntamiento, destacan por la importancia de sus funciones la secretaría del ayuntamiento y la tesorería municipal

Leyes fiscales del municipio: el marco lo constituyen los códigos municipales, las leyes de hacienda municipal, las leyes anuales de ingresos de cada municipio y las demás leyes y disposiciones de carácter hacendario aplicables en el municipio.

Las leyes de hacienda municipal: son el conjunto de disposiciones jurídicas que van a determinar cuales son las fuentes y conceptos tributarios que le corresponden al municipio, así como la identificación de las autoridades fiscales municipales encargadas de la recaudación ejercicio del gasto público, de la contabilidad y la cuenta pública

correspondiente, establecen las cantidades, tarifas y las cuotas que se deberán cobrar por conceptos de los diferentes impuestos, derechos, productos y aprovechamientos.

6.6.4.- Bandos y reglamentos municipales

Bando de policía y buen gobierno: Es el conjunto de disposiciones de carácter reglamentario y administrativo, que regulan la organización política y administrativa de los municipios, las obligaciones de sus habitantes y vecinos, contiene las disposiciones generales que deberán observar los habitantes del municipio, su vigencia es la de la administración que lo expide: tres años. Contiene la precisión de la división política territorial del municipio, estableciendo las categorías políticas de cada caso, la organización política y administrativa; señala cuales son los servicios públicos de competencia municipal, sus formas de prestación, así como los derechos y obligaciones de los usuarios en el pago, uso y conservación delos propios servicios, haciendo especial referencia a la seguridad pública y al transito municipal; una serie de disposiciones acerca de la forma en que llevan a efecto sus actividades los particulares en el ejercicio del comercio, la industria, la presentación de espectáculos, diversiones públicas y oficios, horarios y requisitos.

Reglamentos: Son las normas que regulan tanto la propia actividad municipal, como el funcionamiento de los servicios públicos que preste el ayuntamiento, así como las condiciones administrativas, fiscales y de seguridad de las actividades particulares productivas, de servicios, recreación y cultura. Los tipos de reglamentos más comunes son los referentes a:

El funcionamiento interior del municipio (ejemplo: reglamento interior del municipio).

La organización administrativa del municipio.

La organización y funcionamiento de los servicios públicos (ejemplos: los referentes a alumbrado, agua potable, etc).

Las actividades de los particulares que afecten el buen desarrollo y convivencia de la comunidad (ejemplos: salas de belleza, espectáculos, etc.).

6.7.- La estructura política y administrativa de los municipios

6.7.1.- Estructura y funcionamiento del ayuntamiento

De los 2387 municipios que existen en México, obviamente ninguno es igual a otro, cada uno tiene sus propias características, aunque con muchos problemas comunes tales como: insuficiencia de recursos financieros, capacidad técnica y humana en la prestación de los recursos públicos, ineficiencia administrativa y corrupción, entre otros. Esta diversidad también se presenta en su estructura política y organización administrativa, existiendo diferencias en la composición de los ayuntamientos de una entidad a otra y aún dentro de la

misma y esto, podríamos suponer que está directamente relacionado con el principio de proporcionalidad en la representación popular, o sea a mayor población un mayor número de regidores, sin embargo no es así, ya que cada entidad en su ley orgánica municipal, establece su propio criterio para determinar el número de estos representantes del pueblo, aunque siempre en cada ayuntamiento habrá un solo presidente municipal.

Como ya se mencionó en páginas anteriores, los ayuntamientos funcionan en sesiones de cabildo, las que pueden ser públicas o privadas y hasta secretas, en un lugar ex profeso, el que se ubica en el palacio municipal y se denomina salón de cabildos. Las sesiones pueden ser ordinarias y extraordinarias, con una periodicidad establecida y son convocadas por el presidente municipal. El ayuntamiento reside en la cabecera municipal, pero por lo general existen representantes del mismo en cada localidad, los que pueden ser nombrados por el ayuntamiento o ser electos popularmente por la comunidad. Las facultades y atribuciones del ayuntamiento están definidas en su respectiva ley orgánica municipal.

6.7.2.- Facultades y obligaciones de los miembros del ayuntamiento

Cada uno de los miembros del ayuntamiento, es sujeto de obligaciones y cuenta con sus propias facultades, por ejemplo el presidente municipal, es al mismo tiempo miembro del ayuntamiento, el que lo preside y el responsable de ejecutar sus decisiones y acuerdos, colocándose así como el administrador del municipio, señalándole sus facultades y obligaciones la constitución local y la ley orgánica municipal; el síndico es el segundo en importancia, es el responsable de vigilar los aspectos financieros del ayuntamiento, representarlo jurídicamente en los litigios o asuntos en los que la autoridad municipal tome parte y procurar los asuntos municipales; los regidores asumen un doble papel en relación con su carácter de autoridades municipales, el primero al formar parte del ayuntamiento y participar en las decisiones que este toma en pleno, y el segundo, como titulares responsables de las comisiones formadas para atender las distintas ramas de la actividad pública, señaladas en la ley orgánica municipal, las comisiones que más frecuentemente se encuentran en los ayuntamiento son: Gobernación, Hacienda Municipal, Educación Pública y Cultura, Salud Pública, Obras públicas, seguridad pública, servicios públicos, Ecología, Asistencia Social, , Industria, Comercio, Agricultura y Ganadería, Recreación ,Turismo, y Deportes, las siete primeras son las que se encuentran más frecuentemente y las restantes dependen de las características económicas, financieras y administrativas que diferencian fundamentalmente un municipio urbano de uno rural, tales como: demográficas, culturales, políticas y sociales que prevalecen en el territorio municipal, existiendo también la organización del trabajo del ayuntamiento por comisiones específicas respecto a los servicios públicos, como agua potable, alcantarillado, rastros, mercados, panteones, etc.

6.7.3.- Estructura administrativa municipal

Se aplica el principio de la heterogeneidad en las estructuras administrativas, ya que cada municipio debe contar con la estructura adecuada para dar respuesta a las obligaciones y tareas cotidianas del complejo quehacer municipal, no debiendo por lógica existir dos administraciones municipales iguales, ya que como se ha planteado renglones arriba, las problemáticas son diferentes. Sin embargo la estructura administrativa básica, la constituyen la presidencia municipal, la secretaría del ayuntamiento y la tesorería municipal, con personal adscrito a ellas en número y nombre de las oficinas de adscripción muy variable, en función de la importancia del municipio.

6.8.- Administración y gestión municipal

6.8.1.- Conceptos de administración y gestión

El conjunto de principios normas y acciones que determinan la relación entre gobernantes y gobernados, tiene como propósito conciliar el interés privado con el interés público y es en el nivel de la administración municipal en el que se aplican estos elementos, por ser el espacio en el que se tiene la relación más próxima entre Estado y sociedad, ya que corresponde al municipio atender lo concerniente a la vida local y a esta institución le corresponde encargarse de la seguridad y la comodidad de la vida y el bienestar moral y material del individuo. De lo anterior se deriva que las atribuciones y funciones del ayuntamiento se pueden determinar en dos ámbitos: primero en la administración de los recursos de la municipalidad, lo cual es una función adjetiva y segundo en la gestión de los intereses comunes de la localidad, que es una función substantiva.

Las funciones substantivas engloban las de servicios públicos, desarrollo económico y social, desarrollo urbano, el trabajo comunitario, así como la atención de los diferentes intereses de la comunidad y sus relaciones con las autoridades estatales y federales. A su vez son funciones adjetivas las de planeación, hacienda, administración de personal y relaciones laborales, colaboración municipal y administración de recursos materiales.

6.8.2.- Funciones de la administración municipal

Las funciones que llevan a cabo las principales dependencias municipales son las de: la secretaría del ayuntamiento, que comprenden convocar a los miembros del ayuntamiento a las sesiones de cabildo, cuando así lo indique el presidente municipal y levantar el acta respectiva de los acuerdos que se tomen; firmar todos los documentos que emita el ayuntamiento: llevar los libros para el trámite de todos los asuntos y llevar y salvaguardar los archivos.

Tesorería municipal, es el órgano encargado de la recaudación de los ingresos que correspondan a su ámbito tributario y el manejo y resguardo de los fondos y valores a su cargo, cuya aplicación será con apego al presupuesto egresos aprobado por el ayuntamiento

para el ejercicio anual de que se trate, por lo tanto debe coordinar y programar, las actividades relacionadas con la recaudación, la contabilidad y los gastos municipales, o sea es la responsable de la hacienda municipal, entendiéndose por esta, el conjunto de recursos que requiere el gobierno municipal para sus fines y que está compuesta por : los bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio; los productos de los bienes muebles e inmuebles y los aprovechamientos; los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria y todas las contribuciones derivadas de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan como base el cambio de valor de los inmuebles; los derechos derivados de la prestación de los servicios públicos; los productos derivados de la explotación de los recursos naturales propiedad de la federación que se encuentran en su territorio municipal, en los términos y proporción que señalen las leyes o convenios relativos; las participaciones que perciben de acuerdo con las leyes federales y estatales, o por vía de convenio, en los impuestos y demás gravámenes de la federación y de los estados; las utilidades de las empresas paramunicipales que se crearán dentro de los ámbitos de competencia de los ayuntamientos; las tasas adicionales que, en su caso, fijen el congreso de la unión y las legislaturas de los estados sobre impuestos federales y estatales; por los capitales y créditos a favor del municipio, así como las donaciones, herencias y legados que reciba.

Presupuestos de egresos: Es el instrumento normativo y financiero que determina los plazos y montos para el ejercicio de los gastos municipales que fueron aprobados por el ayuntamiento para efectuarse durante un año.

Tabla 6.8.2.1.- Integración y contenido de egresos de los municipios, por órganos y funciones

Partida	Concepto
I	Ayuntamiento
II	Presidencia Municipal
III	Secretaría Municipal
IV	Tesorería Municipal
V	Obras Públicas Municipales
VI	Juzgado del Registro Civil
VII	Licencias y Reglamentos
VIII	Sanidad Pública
IX	Policía Municipal
X	Rastro Municipal
XI	Juzgado de Paz Municipal
XII	Servicio de Limpia y Transportes
XIII	Servicio de Panteones
XIV	Plazas y Mercados
XV	Administración de Agua Potable
XVI	Inversión y Protección Social

XVII	Gastos de Administración
XVIII	Gastos Generales

Fuente: Manual de contabilidad municipal del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas

De acuerdo al manual de contabilidad municipal del Instituto para el Desarrollo Técnico de las haciendas públicas, el presupuesto de egresos se puede también estructurar de la siguiente manera:

Subcuentas:

I.	Servicios personales
II.	Servicios no personales
III.	Materiales y suministros
IV.	Maquinaria y equipo
V.	Adquisición de inmuebles
VI.	Construcciones
VII.	Transferencias,
VIII.	y deuda pública.

Aunque lo ideal sería que el ejercicio de presupuesto de egresos se ajustara a los objetivos y propósitos del plan de desarrollo municipal y a sus respectivos programas operativos anuales.

Cuenta Pública Municipal: Es el documento que contiene el análisis entre lo presupuestado y lo ejercido, en ellas se explican las desviaciones y se justifica cualquier incremento en función de los nuevos objetivos que hayan surgido durante el año del ejercicio presupuestal y refleja la forma en que se aplicó la ley de ingresos, la manera en que se realizó la fiscalización, los estímulos aplicados a promover la actividad económica, el monto total de los ingresos, la forma en que se cumplió con la coordinación fiscal, el uso del crédito, la colaboración ciudadana en el financiamiento de los servicios públicos, la forma en que se cumplió con los programas de obras y servicios públicos, el monto total del gasto y la estructura final del gasto público.

Administración del Personal y Relaciones Laborales: Es el medio para obtener el mejor aprovechamiento de los recursos humanos que laboran en las organizaciones y por lo tanto su objetivo es optimizarlos dentro de las limitaciones que ofrecen los medios materiales, financieros y tecnológicos, asegurando el cumplimiento de los objetivos institucionales y los intereses legítimos de los trabajadores. Su función consiste en obtener personal óptimo en actitud y aptitud, ubicarlo, desarrollarlo, retribuirlo, motivarlo, guiarlo y mantenerlo en las mejores condiciones para el servicio; esto implica el adecuado reclutamiento, selección, nombramiento, inducción al puesto, controles y registro, justicia

en sueldos y salarios; prestaciones y servicios, formación de personal, evaluación de la labor desempeñada y relaciones laborales justas.

Planeación Municipal: Es un instrumento de racionalidad política y administrativa en la cual los municipios no son totalmente autónomos, ya que no cuentan con los recursos suficientes para hacerlo; existe un orden económico y político nacional que los involucra, por lo que deben hacer suyas las políticas de desarrollo estatales y nacionales, teniendo en cuenta, que los recursos que se aplican en su jurisdicción, son en su mayor parte de origen estatal y federal.

La ley de planeación, faculta al poder ejecutivo federal para convenir con los gobiernos estatales todas aquellas acciones para lograr la participación de los tres niveles de gobierno en el Sistema Nacional de Planeación y lograr así la congruencia entre lo particular y lo general; en ese sentido en los gobiernos estatales existe el Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo (COPLADE), que es un órgano colegiado de apoyo a la planeación estatal, con capacidad técnica y administrativa para armonizar la organización estatal y municipal en el ámbito propio de las entidades federativas. A efectos de cumplir con sus tareas, los COPLADE cuentan con un instrumento jurídico y administrativo, llamado convenio único de desarrollo (CUD), que asume el carácter de instrumento básico de dos voluntades – la del ejecutivo federal y estatal – por medio del cual se adquieren los compromisos para procurar la buena marcha de sus respectivos sistemas de planeación. A través de estos procesos, la Federación transmite a Estados y municipios, recursos humanos, financieros y materiales, para cumplir compromisos sobre áreas concurrentes y de interés común para las tres instancias gubernamentales.

En el Convenio Único de Desarrollo, el Gobernador del Estado, se compromete a promover la creación y fortalecimiento de comités municipales para el desarrollo, con características y funciones afines y congruentes a las del COPLADE y del municipio correspondiente, para apoyar técnica y financieramente su operación, propiciando su vinculación con el sistema estatal de planeación. A su vez, los comités de planeación municipal, son órganos colegiados, que participan activamente en el proceso de planeación dentro del municipio, además, promueven y participan en la celebración de convenios de coordinación de los gobiernos estatal y federal, en materias de responsabilidad municipal, así como apoyan la coordinación de evaluación de programas y obras con la participación de la comunidad.

Ante la necesidad de que los comités de planeación municipal funcionen adecuadamente, es necesario que los ayuntamientos, cubran ciertos requerimientos y efectúen algunas acciones, tales como:

Disponer sobre la información sobre sus condiciones y necesidades, así como de los programas y proyectos de las otras instancias de la administración pública que incida en el municipio, y sobre todo, informarse de las alternativas técnicas y de la factibilidad de los proyectos de inversión; organizar a la comunidad para constituir los canales de comunicación entre autoridades, el órgano de población y la planeación; participar activamente en los COPLADE; formular con la debida anticipación los presupuestos de

ingresos y egresos y adecuarlos al proceso de planeación; elaborar y controlar el plan de desarrollo urbano y desarrollo económico y municipal; participar en la creación y administración de las reservas territoriales y zonas de reserva económica, controlar el uso del suelo e intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra; elaborar y expedir los reglamentos de servicios públicos y demás funciones municipales; colaborar en la expedición de normas e instrumentos de control, evaluación y programación, y vigilar la aplicación de los empréstitos municipales. Es necesario sentar que los comités de planeación municipal deberán ser asesorados por los funcionarios técnicos del COPLADE.
El especio temporal de la planeación municipal, es regularmente de tres años y está constituido por programas constitutivos anuales; esto no significa que no se puedan hacer planes de mayor alcance, aunque la renovación de las actividades municipales cada tres años, significa una limitación para los planes de largo plazo.

El contenido de un plan de desarrollo municipal, comprende regularmente un análisis económico y social por sectores; un diagnóstico sobre los aspectos físicos y demográficos del municipio; la descripción delos objetivos y estrategias principales líneas de acción con criterio sectorial, y las propuestas de inversión pública coordinada de la Federación, del Estado y del municipio.

Es importante destacar que existen leyes estatales de planeación acordes con la respectiva del orden federal, que obligan a los municipios a adoptar esta técnica regularizadora, modificando la relación entre el gobierno estatal y el municipal.

El establecimiento de la planeación municipal debe ser un proceso gradual y no una moda que pronto se desheche, tiene que ser de proximaciones sucesivas ya que la mayoría de los municipios mexicanos no cuenta con la capacidad técnica y los recursos para enfrentar las necesidades latentes.

6.8.3.- Funciones de la gestión municipal

Entre ellas se encuentran las de:

Desarrollo urbano cuya acción administrativa consiste en establecer la coordinación y congruencia del plan de desarrollo municipal con los del gobierno federal y estatal y determinar los medios y órganos de ejecución de la política urbana local, así como proponer las normas y criterios para regular y rehabilitar los asentamientos urbanos irregulares, acomodando los lineamientos en materia de coordinación.

Obras Públicas: Área de gran importancia dentro de la administración municipal, que debe encargarse de la planificación, programación, construcción, mantenimiento, vigilancia de toda clase de obras propiedad del municipio, competiéndole también la tramitación y el otorgamiento de los permisos de construcción para todo tipo de obra en su jurisdicción; planear, programar, ejecutar y supervisar las obras de construcción y remodelación destinadas a la prestación de los servicios públicos en el municipio, proponer los proyectos

y programas para la construcción y mantenimiento de áreas de recreación popular y plazas públicas.

Servicios Públicos: Área de gran importancia por ser la parte visible de la administración municipal, en la que deben estar presentes los elementos de adecuación, permanencia e igualdad y que de conformidad con la fracción tercera del Artículo 115 Constitucional, están a cargo de los municipios los servicios públicos que en el mismo se especifican, más otros que por costumbre o por necesidad se prestan en algunas entidades.

Clasificación de los servicios públicos municipales: La variedad de servicios públicos municipales referidos en el párrafo anterior requiere de una clasificación para su estudio y administración, coincidiendo la mayoría de los tratadistas en señalar la siguiente:

Servicios educativos:
- Jardines de niños
- Escuelas primarias
- Talleres artesanales
- Escuelas técnicas
- Centros de capacitación

Servicios asistenciales:
- Guarderías infantiles
- Asilos
- Clínicas
- Comedores públicos

Servicios urbanos:
- Agua potable
- Drenaje y alcantarillado
- Alumbrado público
- Parques y jardines
- Limpia
- Mercados
- Rastros
- Panteones
- Transporte urbano

Servicios de seguridad pública:
- Policía preventiva
- Policía de tránsito
- Bomberos
- Servicios médicos de urgencia

Lo anterior es una guía que nos da idea de la diversidad de servicios que se pueden prestar en un ayuntamiento, para lo cual se requiere una estructura administrativa, con un órgano encargado de planear, vigilar y controlar su funcionamiento o sea una oficina de servicios públicos, en grandes poblaciones y organizaciones muy complejas, existen órganos con funciones muy específicas, como por ejemplo direcciones, u otra denominación, de mercados, agua potable y otros, pero en poblaciones pequeñas,

generalmente rurales, el control está en manos directamente del presidente municipal, un regidor u otra persona encargada de ello. Esta administración se lleva a cabo por los sistemas de : Administración directa, cuando el ayuntamiento se hace cargo del servicio; por colaboración, cuando intervienen los particulares conjuntamente con el ayuntamiento; por concesión cuando se concede a un particular el derecho de prestar el servicio público; también existen los convenios de coordinación entre Estado y municipio y la asociación intermunicipal.

En lo que respecta al financiamiento de los servicios públicos, existen casos en los cuales su prestación representa fuentes de ingreso, vía fiscal y otros en que por el contrario significan únicamente gastos, entre los primeros se encuentran: Agua potable y alcantarillado, mercados, centrales de abasto, panteones, rastro y transito; mientras que generalmente los servicios de limpia, calles, parques y jardines se prestan en forma gratuita. Los servicios municipales son la expresión tangible y visible de la actividad que en cantidad y calidad, desarrolla la administración municipal, ya que a través de ellos el ciudadano común evalúa la capacidad y eficacia de las autoridades.

Desarrollo económico y social: Al municipio corresponde no sólo la conservación y preservación de las comunidades y garantizar la satisfacción del interés público, sino también el desarrollo del individuo diferenciado en los grupos humanos que habitan en su jurisdicción, así las municipalidades son concebidas como instituciones de desarrollo y como tales deben atender gestiones relacionadas con el fomento industrial, comercial, agropecuario, forestal, pesquero, turístico, así como con la cultura, deportes, educación y conservación ambiental, a través de las actividades siguientes:

Fomento industrial: En los municipios metropolitanos, urbanos y suburbanos, se debe no sólo prestar las facilidades, sino promover el establecimiento y operación de las industrias de particulares, sobre todo la creación y operación de pequeñas industrias manufacturera lo que abre la posibilidad de la descentralización de la vida nacional, ya la concentración económica, ha originado las grandes desigualdades regionales que actualmente padece el país.

Fomento agropecuario y forestal: Existen disposiciones reglamentarias municipales para combatir el abigeato, evitar la erosión, vigilar la silvicultura, incluyendo con ayuda de los vecinos, la protección contra los incendios, talas y reforestación, preservar la fauna silvestre, combate a las plagas, capacitar al campesino para la producción, aumentar la capacidad de almacenamiento de granos y transformar los productos agropecuarios, así como promover los créditos necesarios.

6.9.- La problemática municipal en México

Tipología municipal. Clasificación municipal. Los municipios en México, tradicionalmente se han clasificado en, metropolitanos urbanos, semiurbanos y rurales, en función de los siguientes indicadores: Principales actividades económicas, número de habitantes, servicios públicos que prestan, presupuestos de ingresos y egresos y las

características de su desarrollo urbano. Esta clasificación es la más aceptada, tanto en los medios académicos como oficiales, sin embargo de los indicadores más frecuentemente ponderados, se toma uno que es el factor determinante. Éste es el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, en donde se usó la misma clasificación, pero se le otorgó un mayor peso específico al aspecto demográfico y urbano, es decir, se le dio especial atención al número de habitantes y a la presencia de infraestructura y equipamiento urbano en una localidad determinada, así para clasificar a un municipio se señalan cuales son las características, en cuanto a actividades económicas que se realizan en él; en seguida se establecen sus características demográficas y urbanas que son consecuencia del grado de desarrollo económico que se haya alcanzado; esto conduce al análisis de las necesidades de servicios públicos que tienen las comunidades de los diferentes municipios, y finalmente, se llega a tomar en cuenta la problemática política, administrativa y financiera que enfrentan en términos generales los ayuntamientos de cada categoría municipal.

Municipios metropolitanos: Se caracterizan por encontrarse en las zonas geográficas de mayor concentración económica y demográfica del País, por ejemplo en los Estados de Nuevo León, Jalisco, Puebla, Querétaro y México en la zona limítrofe del Distrito Federal. En algunos municipios de estas entidades el factor determinante es el grado de desarrollo económico que han alcanzado debido a la magnitud de actividades productivas que tienen lugar en su jurisdicción, principalmente en el sector secundario y terciario, es decir, actividades industriales, comerciales y de servicios y es en estas áreas urbanas denominadas zonas metropolitanas donde se ha establecido el 80% de la planta industrial del País. De igual forma en ello se ha desarrollado un cuantioso volumen de actividades comerciales y de servicios que va más allá de los límites con esos Estados, puesto que alcanzan importancia a nivel nacional. Como consecuencia de su dinámica económica, estos municipios enfrentan, una serie de problemas de tipo urbano y social que van a condicionar su organización y funcionamiento, ya que significan demandas cuantiosas en la prestación de servicios públicos, así como de organización y participación comunitaria en la gestión de sus asuntos.

El acelerado crecimiento poblacional que registran se debe a que son polos de atracción que concentran un gran número de fuentes de empleo y ofrecen un nivel mínimo de servicios y satisfactores socialmente necesarios, superior al resto del País. De esta manera los municipios metropolitanos tienen actualmente poblaciones superiores a 700, 000 habitantes, a causa del crecimiento urbano y demográfico que experimentan, tienen que destinar grandes cantidades de recursos financieros a la atención de problemas urbanos, por lo que sus presupuestos de egresos se caracterizan por ser de los más elevados y superiores a los 5,000 millones de pesos.

También cuentan con aparatos administrativos de cierta magnitud y complejidad, con órganos encargados de funciones técnicas muy especialidades, como son unidades de planeación e informática. Para el cumplimiento de algunas de estas obligaciones recurren a la creación de organismos auxiliares de los ayuntamientos tales como los consejos de colaboración municipal y las empresas paramunicipales.

Es importante señalar que los municipios metropolitanos en algunos casos, sirven como asiento de la actividad política en las entidades federativas, ya que son capitales estatales; por esta razón, adquieren una dimensión política y administrativa que los coloca por encima del resto de los municipios y sus propias entidades, hasta hace poco tiempo la dinámica política de los municipios metropolitanos, estaba muy condicionada con las relaciones que se dan entre ayuntamientos y gobiernos estatales, principalmente en aquellos municipios que son capitales de Estado, ya que en muchas ocasiones, los ayuntamientos y presidentes municipales actuaban, como órganos o extensiones directas del gobierno estatal o del gobernador, propiciando situaciones que iban desde la confusión entre los ámbitos de competencias hasta la duplicidad de funciones.

Municipios urbanos: Agrupan las ciudades más importantes del País, las capitales de las entidades federativas; en ella se concentran las principales actividades industriales, comerciales y de servicios de cada Estado. De esta forma, concentran poblaciones que fluctúan entre los cien mil y quinientos mil habitantes que tienen su base económica en la pequeña y mediana industria, en el comercio y los servicios principalmente.

En estos municipios se da una dinámica demográfica y urbana menos intensa que en los metropolitanos, sus poblaciones son más estables y tienen un crecimiento natural, salvo en algunos casos, donde se altera debido a los movimientos migratorios causados por fenómenos económicos de impacto temporal o regional, como es el caso de los lugares donde se realizan actividades relacionadas con la industria petrolera o con la creación de polos de desarrollo turístico. Los anteriores son factores que propician un crecimiento de las áreas urbanas, lo cual representa para los ayuntamientos respectivos, un cierto volumen de demandas de servicios públicos por satisfacer.

En los municipios urbanos, igual que en los metropolitanos, existen crecientes necesidades de: Agua potable, drenaje, energía eléctrica, alumbrado público, rastros, mercados, vigilancia, transportes públicos, parques y áreas recreativas, los cuales deberán ser proporcionados directamente por el ayuntamiento respectivo o por otros conductos, para cumplir con todo este cúmulo de responsabilidades se requiere que los municipios urbanos cuenten con suficientes aparatos administrativos y con suficientes recursos económicos. En cuanto a la parte administrativa cuentan con ciertas estructuras de cierta magnitud y complejidad, sin llegar a compararse con los metropolitanos y entre las que destacan los órganos encargados dela administración y de los recursos que tienen como función el operar y mantener los diferentes servicios públicos. Por otra parte, tienen a su cargo tareas de planeación y programación de actividades de fomento económico que requieren necesariamente de personal calificado y especializado en determinadas y disciplinas y áreas de actividad, lo que a su vez refleja que los municipios urbanos cuenten con recursos económicos para financiar un equipo técnico y administrativo con ciertas características de calidad.

Estos municipios enfrentan problemas de insuficiencia financiera, porque generalmente son mayores las necesidades que los recursos disponibles. No obstante tienen presupuestos mayores que el resto de los municipios de un mismo estado, son los que se ven más favorecidos con las participaciones federales, gracias al sistema nacional de

coordinación fiscal, toda vez que en ellos se desarrollen las actividades económicas de mayor importancia, que son objeto de impuestos federales y estatales.

Aquí se vuelve a repetir la influencia del gobierno estatal, con los ayuntamientos, debido a que muchos de ellos son capitales de Estado donde se asientan las entidades y dependencias de la administración pública federal y estatal.

Municipios semiurbanos: En estos se llevan a cabo actividades productivas relacionadas con los sectores de una economía en proceso de transición de lo rural a lo urbano, predominando, en muchos casos, las actividades agropecuarias, forestales o pesqueras que se combinan con la pequeña industria, artesanías, comercio y servicios que generalmente se derivan de las actividades primarias.

En estos municipios habitan núcleos de 25,000 a100,000 habitantes que enfrentan graves problemas de infraestructura urbana y de equipamiento para servicios públicos, ya que en términos generales, esos municipios cuentan con redes limitadas de agua potable, drenaje y energía eléctrica; no tienen instalaciones adecuadas para mercados, rastros, y su aspecto urbano presenta muchas limitaciones, sus viviendas, calles, alumbrado público y otros servicios conservan las características rurales y funcionan con grandes deficiencias.

Además, existen agudos problemas sociales como consecuencia del bajo nivel de desarrollo económico; no existen suficientes escuelas, centros asistenciales, ni fuentes de empleo, lo que a su vez da lugar a corrientes migratorias hacia áreas metropolitanas o urbanas. Por lo tanto, es muy común que los ayuntamientos de municipios semiurbanos se enfrenten a grandes presiones por parte de las comunidades, que piden se les dote de infraestructura urbana, servicios públicos, así como oportunidades de empleo en actividades productivas. Por otra parte padecen grandes carencias de recursos financieros, no siendo sus ingresos ordinarios suficientes para cubrir sus gastos de administración, para proporcionar con eficacia los servicios que demandan sus comunidades.

La composición administrativa de estos municipios es insuficiente porque su organización y criterios funcionales son inadecuados, debido a la carencia de recursos humanos calificados, a las limitaciones de otros recursos materiales, a la ausencia por desconocimiento, de instrumentos de carácter jurídico-administrativo como lo son los bandos municipales, reglamentos, manuales, así como otras disposiciones legales..

En este tipo de municipios, las relaciones políticas se vuelven más elásticas en cuanto a delegación de desiciones por parte de los ayuntamientos a favor de los poderes ejecutivos Federal y estatal, pero más fuertes en cuanto a dependencia económico-financiera, en términos de participaciones y otros apoyos transferidos por estas instancias de gobierno a los municipios.

Municipios rurales: En estos municipios con escaso desarrollo económico, es donde se encuentra con mayor evidencia la problemática económica, social, política y administrativa del País; sus principales actividades productivas están relacionadas con el sector primario, es decir, agricultura, ganadería, pesca y minería. Esas actividades resultan

poco redituables para las comunidades, por lo que en esos municipios se obtienen bajos índices de ingreso percápita y sufren fuertes presiones sociales.

En la mayoría de estos municipios está presente el fenómeno de la dispersión poblacional, que es la existencia de pequeños núcleos humanos asentados en un área determinada, que no cuentan con vías ni medios de comunicación entre si; tal situación se ve agravada por la carencia total, en algunos casos, de infraestructura urbana, es decir, calles pavimentadas, banquetas, redes de alumbrado público, agua potable, drenaje y de instalaciones para equipamiento urbano, como mercados, rastros, escuelas y clínicas, entre otros. Lo cual muestra los bajos niveles de desarrollo económico y de calidad de vida que tienen la mayoría de los municipios rurales. La problemática apuntada se refleja en la estructura y funcionamiento de los ayuntamientos, los cuales se forman por los miembros de elección popular que formalmente deben integrar el órgano máximo municipal, es decir, por el presidente municipal, el síndico o síndicos y el número de regidores que señale la ley orgánica municipal respectiva, su estructura administrativa es bastante sencilla, sólo está formada por los funcionarios que establece la ley antes mencionada, el secretario del ayuntamiento y el tesorero municipal.

Estos municipios se enfrentan también cotidianamente a las limitaciones de recursos financieros, debido a que sus haciendas públicas son bastante raquíticas, principalmente a causa de sus condiciones económicas y a la falta de capacidad para recaudar y administrar los escasos recursos que son objeto de captación por parte de sus tesorerías.

Esto va a limitar el funcionamiento administrativo impidiendo que se cuente con los recursos humanos y materiales necesarios para prestar servicios públicos, mantener la paz y seguridad así como llevar a cabo acciones de promoción y fomento económico que son demandas constantes de los municipios rurales, en los que se encuentran estructuras económicas y sociales que impiden el funcionamiento de los ayuntamientos conforme al orden jurídico, así se presentan casos en el que el poder real de decisión política está en manos de otras organizaciones, tales como los ejidos, consejos de ancianos, y otras formas de organización indígena, o bien, de caciques y líderes que están fuera de organizaciones formales.

Estos municipios se enfrentan la intervención de las legislaturas estatales en la determinación de sus leyes de ingresos y en la revisión de sus cuentas públicas, tal vez con más fuerza que los otros tipos de municipios. Los gobiernos estatales se comunican con poca frecuencia con los municipios rurales, concediéndoles a su vez poca importancia, lo que acelera situaciones de marginación y atraso político, que colocan a estos municipios en posiciones desfavorables, pero que desgraciadamente son la mayoría de los que existen en el País, ya que según el censo Nacional Agropecuario de 1991, de los 1,653 municipios de menor desarrollo del País, 1619 son rurales, 28 semiurbanos y 6 urbanos, como se verá en el párrafo que sigue.

6.9.1.- La problemática municipal actual

Problemas derivados del proceso económico: De los 2387 municipios existentes en el país, solo 194 cuentan con un alto grado de desarrollo económico o seas el 8.12%; más de la mitad tienen problemas de emigración y los mínimos de bienestar no pasan de la media nacional. Los restantes, tienden a la concentración poblacional y sus mínimos de bienestar superan a la media nacional. De acuerdo con cifras del censo nacional agropecuario de 1991 municipios del País , 1653 tienen un menor desarrollo, de los cuales 1619 son rurales, 28 semiurbanos y 6 urbanos. Los municipios rurales se caracterizan porque tienen una fuerte emigración y un elevado índice de marginación. En los municipios semiurbanos existe cierto equilibrio en los mínimos de bienestar y el fenómeno de emigración es limitado. En el caso de los urbanos, por el contrario, se presentan como polos de atracción poblacional y los mínimos de bienestar superan, en general, la media nacional. Esta problemática, de acuerdo a la producción agrícola e industrial, es sintomática, pues demuestra que la gran mayoría de los municipios tiene un menor desarrollo económico, con altos grados de marginalidad y de emigración, por lo que se requiere una mayor diversificación de la producción en el territorio nacional, tal vez a través de pequeñas manufacturas y evitar la tendencia hacia la centralización de las actividades económicas, con el otorgamiento adicional de satisfactores que incrementen los mínimos de bienestar social.

Problemas derivados de la concentración poblacional: El desarrollo de las fuerzas productivas y la centralización económica, ha causado la problemática que se conoce como cuestión urbana, que consiste en la concentración de la población en espacios territoriales reducidos.

El territorio nacional consta de 1'967,183 km2, en el 1,090 municipios cuentan con menos de 200 km2 cada uno, mientras que 436 exceden de manera individual los 1,000 km2. Tomando como base el Censo Nacional de Población y Vivienda de 1990, vemos que 294 municipios ocupan el 53.4% del territorio nacional, mientras que el 46.6% restante del territorio lo ocupan 2,093 municipios y el Distrito Federal. El 23% de la población total del país se localiza en 294 municipios, en un espacio equivalente al 53.4% del territorio nacional; en los 2,093 municipios restantes se ubica el 62% de la población y en el Distrito Federal, que representa menos del 1% del territorio, el 15% de la población total del País.

De acuerdo con estos datos, el gran problema es la concentración de los habitantes en espacios territoriales mínimos, en relación a la dispersión existente en el conjunto de los demás municipios. Esto a su vez dificulta el acceso de grandes núcleos de población a las oportunidades de empleo, educación, salud, alimentación y vivienda y para los gobiernos estatales y municipales, representa un gran obstáculo para llevar a la práctica las políticas de igualdad y bienestar social, con los consecuentes efectos de malestar y conflicto social presentes en un gran número de municipios mexicanos, lo que se ha incrementado debido a diversos factores como las crisis económicas, depauperización social, marginación política y otros, lo que ha incrementado la participación política, sobre todo en las zonas urbanas del País.

Problemas derivados de las estructuras y procesos administrativos. Se pueden sintetizar de la siguiente manera:

Organización municipal.- Cuando la organización no corresponde a los problemas que se deben atender, por falta de recursos humanos calificados, carencia de medios financieros y materiales y la tendencia a una estandarización, que obviamente no es aplicable a todos los municipios.

Hacienda pública municipal.- Desconocimiento total o parcial de las bases normativas para el manejo de los ingresos, egresos y el patrimonio municipales, por lo que los sistemas recaudatorios no producen recursos financieros en forma suficiente y oportuna, adoleciéndose también de normas para el ejercicio y control del gasto público.

Obras y servicios públicos: La falta de recursos suficientes repercute en la construcción de obras y la prestación de servicios públicos, así como en la operación de los mismos. Existe también una gran carencia de asesoría técnica y de coordinación con el gobierno estatal y federal en su construcción, operación y mantenimiento.

Con lo anteriormente expuesto, se puede visualizar que el municipio mexicano, se enfrenta a grandes carencias, que en plan positivo deben ser interpretadas como retos, tanto para autoridades, como para las comunidades que habitan estas porciones del territorio nacional.

6.10.- Fundamentos de la coordinación intergubernamental en México

6.10.1.- Federalismo, distribución de competencias y descentralización

Federalismo y descentralización: Prestigiados tratadistas como Gustavo Martínez Caballero en su libro La Administración Estatal y Municipal de México, han señalado que el federalismo es una forma superior de descentralización. El sistema federal se caracteriza porque en la Constitución de la República se crean dos órdenes jurídicos: El de la federación y el de los estados miembros. En nuestra carta magna se establecen las bases de la distribución de competencias entre ambas instancias, en forma de reglas básicas de aplicación general, de aquí salen las normas para la organización de la Federación y las bases para la estructuración de las constituciones estatales. Así el Estado Federal es la única entidad soberana y las entidades componentes del pacto federal quedan dotadas de competencias que conforman su zona respectiva de autonomía, todo ello porque así lo dispone la Constitución y ninguno de los dos niveles, puede salirse de lo que en ella se encuentra dispuesto. El orden de la Federación rige en todo el territorio nacional, el de las entidades federativas en el ámbito territorial de cada una de ellas. En ambos casos los órganos de gobierno son: El ejecutivo, el legislativo y el judicial.

No obstante las diferencias cuantitativas, la Federación está impedida para salirse de su esfera y vulnerar las facultades de los Estados, y lo propio sucede respecto a los Estados para con la Federación.

Los municipios poseen ámbito de libertad para usar las competencias que la carta federal y estatal o bien la legislatura local le fijen, pero los poderes del Estado, sobre todo la legislatura local y el tribunal superior de justicia retienen controles de tutela, lo cual no debe interpretarse como un control jerárquico, sobre ellos, puesto que la soberanía estatal debe armonizar con la libertad municipal.

6.10.2.- Naturaleza, origen y formas de coordinación intergubernamental

Nuestra constitución política nacional crea tres órdenes distintos de gobierno: El federal, el de las entidades federativas y el municipal, coexistiendo así tres ámbitos de acción, organización y competencia administrativa, es evidente que la actividad gubernamental, en sus tres manifestaciones, incide sobre la misma población y territorio, pero bajo las determinaciones que la norma fundamental y las demás disposiciones señalen, surgiendo así la necesidad de una coordinación de los diversos ordenes gubernamentales para alcanzar la unidad política.

En este contexto las entidades gozan de autonomía, tienen constitución propia, organizan a su interior las actividades que desarrollan, siempre y cuando no contravengan lo dispuesto por la norma fundamental, en relación con la exclusividad de las facultades de la federación, creándose niveles distintos de gobierno que requieren coordinación.

Otro importante aspecto es que los funcionarios de las entidades federativas, no dependen jerárquicamente de las autoridades centrales, a pesar de que los gobernadores, de conformidad con lo establecido en Artículo 120 de la Constitución General, están obligados a publicar y hacer cumplir las leyes federales, existiendo funciones en las que, el gobierno local auxilia al federal, tales como en: Funciones de población, ministerio público, sanitarias, estadísticas y otras, así como en el proceso de reforma constitucional.

Así la coordinación significa la sincronización y unificación de las acciones para proporcionar una adecuada calidad, oportunidad y dirección; de tal manera que haya armonía y cooperación entre los dos niveles de gobierno, para alcanzar un objetivo común, obteniéndose así, unidad de acción, estrategias globales y políticas uniformes.

6.10.3.- Fundamento jurídico de la coordinación

El Artículo 26 de nuestra Carta Magna señala que la legislación secundaria facultará al ejecutivo federal para sentar las bases de coordinación entre Éste y los gobiernos de las entidades federativas en materia de planeación; el Artículo 115, en su fracción III, establece las bases para coordinar el desarrollo de conurbaciones; la fracción VI del Artículo 116 señala lo relativo a la coordinación de la ejecución y operación de obras y servicios públicos, mencionando así mismo las facultades de los Estados para celebrar convenios con sus municipios.

"La coordinación intergubernamental en nuestro País se establece en forma expresa en materia de planeación, de desarrollo urbano y en la ejecución y operación de obras" el Artículo 22 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, faculta al presidente de la república para celebrar convenios de coordinación de acciones con los gobiernos estatales y con su participación en los casos necesarios con los municipios. De este ordenamiento nacieron los convenios únicos de coordinación (CUC), después conocidos como convenios únicos de desarrollo (CUD).

La Ley de Planeación en sus artículos 33 y 34, faculta al ejecutivo federal para coordinarse con los gobiernos estatales, para que estos participen en la planeación nacional del desarrollo, coadyuvando a la consecución de los objetivos correspondientes, para que las acciones en esta materia sean planeadas de manera conjunta, involucrando en todos aspectos la participación de los municipios.

Un elemento jurídico fundamental en materia de coordinación es la Ley de Coordinación Fiscal, la que tiene por objeto coordinar el Sistema Fiscal de la Federación, con los respectivos de cada Estado, municipios y el Distrito Federal; establece así mismo, la participación correspondiente a sus haciendas públicas, fija las reglas de coordinación administrativa entre las mismas, y por último, establece los órganos operativos para la coordinación fiscal. De esta ley se deriva el sistema nacional que es de libre participación de los Estados, cuando estos deciden adherirse al sistema, celebran un convenio con la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, que es aprobado por la legislatura local correspondiente; la firma del convenio crea el derecho de los Estados a participar en el total de los impuestos federales y otros ingresos que se reúnan en los fondos que al efecto se crean. El sistema tiene como propósitos generales el hacer más eficiente el esquema impositivo mexicano e incrementar la capacidad financiera de Estados y municipios.

Existen otras leyes que son producto de las actividades realizadas para mejorar el esfuerzo de coordinación: la Ley General de Salud, la Ley de Educación, la propia Ley de Coordinación Fiscal, la Ley Nacional de Asistencia Social y las que se siguen acumulando y que forman la base jurídica para el nuevo trato entre los gobiernos federal, estatal y municipal.

6.11.- Políticas de coordinación intergubernamental

6.11.1.- La coordinación de políticas nacionales

Esta coordinación, involucra a los tres niveles de gobierno en las políticas seguidas para la resolución de grandes problemas nacionales, entre las que destacan por su interés: La planeación del desarrollo nacional: En esta materia, la Ley de Planeación señala la participación de las entidades federativas y los municipio, los procedimientos para su vinculación, la metodología, la elaboración de programas concretos en materia regional, la ejecución de obras y servicios, que originalmente fueron obligación de la Federación, por parte de los gobiernos locales y de los mecanismos y operación de la coordinación. En relación con el último punto , existe el instrumento legal más importante de la coordinación

intergubernamental, que es el Convenio Único de Desarrollo y de aquí se ha derivado el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

La descentralización de la vida nacional: Esta política de coordinación, es una respuesta a la excesiva centralización ocurrida a través de la historia de México, que condujo al País a un anquilosamiento en sus estructuras burocráticas, económicas y de servicios, y en general de todos los aspectos de la vida cotidiana de la República, y consiste en ceder tareas, obligaciones, recursos y capacidad de autogestión. La descentralización está encausada a ordenar espacial y territorialmente las actividades de producción, consumo y distribución, así como de las sociales, culturales, administrativas y políticas, en la promoción del desarrollo de las entidades federativas, con el propósito adyacente de fortalecer el federalismo y el municipio libre, así como evitar las tendencias concentradoras y centralizadoras de las actividades en los grandes centros urbanos.

La renovación moral de la sociedad: Esta frase que fue eslogan de la campaña presidencial de 1982, dio origen la creación por el gobierno federal de la Secretaria de la Contraloría de la Federación, al final de ese mismo año, con una serie de funciones tendientes a vigilar, controlar y supervisar el adecuado manejo de los recursos financieros, así como la buena observación de los programas de trabajo, el uso óptimo de los recursos humanos y materiales con el propósito de evitar desvíos, malos manejos y deficiencias en el aparato burocrático de gobierno federal y en la realización de sus programas. Esto dio origen a la creación del Sistema de Control y Evaluación encargado de vigilar y fiscalizar los recursos federales que se canalizan a las entidades federativas y municipios.

La racionalidad y austeridad del gasto público: Política implantada en 1985, redujo substancialmente las estructuras administrativas del gobierno federal, arriba de un 25%, al mismo tiempo, se inició un proceso de liquidación y venta de empresas paraestatales no estratégicas, con el fin de reducir costos financieros y cargas burocráticas, reduciendo con ello el déficit público, que es causante del endeudamiento público y de inflación excesiva.

El pacto de solidaridad económica: En su momento tuvo por objeto contribuir a frenar el proceso inflacionario, controlando la carrera salarios-precios, precios-salarios, que se convirtió en circulo vicioso y que casi situó al país al borde de la hiperinflación, esto consistió en un pacto entre el gobierno federal conjuntamente con empresarios, obreros y campesinos, en el cada quién asumió sus propios compromisos.

El Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico: Intentó recuperar la capacidad de crecimiento económico de la Nación, en él, las tres instancias de gobierno asumieron compromisos, principalmente el financiero, los presupuestos se redujeron, las ministraciones o aportaciones a los gobiernos estatales se calendarizaron y se limitaron y el gasto federal de impacto local, también fue motivo de ajustes, todo a través del Convenio Único de Desarrollo.

6.11.2.- El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

A lo largo de la historia de México, la tributación, o sea, la entrega al Estado con destino al pago de sus compromisos, de acuerdo con lo que obliga la ley, de los recursos públicos por parte de los contribuyentes, ha jugado un papel fundamental en las relaciones entre el gobierno a todos los niveles y los ciudadanos, así como entre los diferentes niveles de gobierno.

La distribución de fuentes fiscales entre Federación, Estados y municipios, obliga a una coordinación, que permita el financiamiento de las actividades del gobierno y evitar la concurrencia impositiva, dotando a las haciendas públicas estatales y municipales de ingresos propios, por estas razones esta coordinación ha sido una de las primeras preocupaciones del gobierno federal.

Como se ha asentado en renglones atrás, de conformidad con la fracción VII del Artículo 73 Constitucional, la Federación tiene una competencia fiscal muy amplia, al señalar como facultad del Congreso de la Unión la de "imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto" y las entidades federativas tienen competencia tributaria coincidente con la Federación, por el mismo origen constitucional, en todas aquellas materias que no le estén reservadas a esta última en forma exclusiva, o que no estén prohibidas a las entidades por la Constitución Federal. Lo anterior implica áreas exclusivas para la Federación y prohibiciones para los Estados.

Hay impuestos que las entidades federativas sólo pueden establecer con autorización del Congreso de la Unión, como es el caso de la fracción I del Artículo118 Constitucional.

Los Estados no pueden imponer gravámenes diferentes o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice, como es el caso de la fracción IX del Artículo 117 Constitucional.

La concurrencia impositiva, como resultado de la ausencia de un señalamiento claro en la distribución de fuentes tributarias en el texto constitucional, ha sido causa del desorden fiscal. La presencia de los tres niveles de gobierno en este contexto, presupone la presencia simultanea de tres sistemas impositivos, en la misma esfera de acción económica; esto significa que un mismo contribuyente puede quedar obligado por un mismo hecho o actividad, a pagar un mismo impuesto a dos o tres ámbitos de gobierno, atentando contra los principios de proporcionalidad y equidad e influyendo además en la vida económica y financiera del País, alterando de manera directa o indirecta el ingreso, el consumo, el ahorro, la inversión de la sociedad y la estructura económica en su conjunto.

Por lo anterior desde hace varios años se han tratado de unificar criterios impositivos, a través de mecanismos e instrumentos de índole administrativa, de lo que se denomina Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, que tiende a vigorizar la hacienda pública de la Federación, Estados y municipios, fijando su participación correspondiente, así como el mecanismo para la distribución de los recursos obtenidos, las reglas de colaboración y las bases para la organización y funcionamiento de los organismos

encargados de estas funciones, todo ello con fundamento en la Ley de Coordinación Fiscal. En la práctica las entidades adheridas al Sistema, celebran con la Secretaria de Hacienda y Crédito Público un convenio, el que debe ser aprobado por las legislaturas correspondientes. Esta adhesión crea el derecho de las entidades a participar en el total de los impuestos recaudados por la Federación y en otros ingresos que señale la ley mencionada, de los fondos creados por la misma.

Es muy ilustrativo referir que del total de los ingresos estatales, ya en el año de 1988, el 70% provenía de las participaciones federales así obtenidas, habiendo una tendencia creciente. En el ámbito municipal, la tendencia de los efectos es similar, ya que las entidades federativas reproducen este esquema de coordinación, pero en relación con sus municipios, obligándose a suspender la vigencia de cualquier contribución local, que sea susceptible de duplicarse con los impuestos o derechos objeto de los convenios o declaratorias de coordinación fiscal.

En el ámbito estatal, el Poder Legislativo local vigila el cumplimiento de esa obligación; en el nivel municipal dicho control se realiza a través de la Ley de Ingresos para los Municipios, ya que esta tiene que ser aprobada por la Legislatura, y es en su contenido, en donde se establecen las modalidades, tarifas y conceptos del ingreso municipal.

6.11.3.- El sistema nacional de control y evaluación intergubernamental.

La transferencia y canalización de recursos financieros y materiales de la Federación hacia los Estados, trajo aparejadas políticas nacionales en el sector público tendientes a racionalizar los recursos y vigilar su aplicación, con el objeto de evaluar y controlar los programas y presupuestos de las instituciones y dependencias del Gobierno Federal, incorporándose en el programa único de desarrollo desde 1984, lo referente a los sistemas estatales de control y evaluación. Para los efectos anteriores, se creó en el interior de los COPLADE de cada entidad federativa, una unidad operativa de dicho sistema de control, que procura más que fiscalizar y justificar gastos, vigilar prioritariamente los resultados en términos de avance de programas y de compromisos de obra, para el beneficio de las comunidades del territorio nacional.

6.12.- Mecanismos de coordinación intergubernamental en México.

En el México actual, es muy importante para el ejercicio de nuestra profesión, conocer esta fase tan importante no sÓlo para la vida del País, sino para todos los que dependemos en nuestra actividad económica de las fuentes de trabajo que genera la acción gubernamental, como es el caso de un porcentaje muy elevado de profesionistas, que laboran dentro del sector público en forma directa o que prestan servicios que demanda el gobierno en sus tres niveles, como es el caso de los profesionales de la construcción.

6.12.1.- Los comités de planeación para el desarrollo estatal.

Conceptualización. Los COPLADES son organismos colegiados estatales dedicados a promover y coadyuvar en la formulación, actualización, instrumentación y evaluación de los planes estatales de desarrollo; a la vez son un mecanismo de aterrizaje al nivel local de los programas de los gobiernos federal, estatal y municipal en el proceso de planeación, programación, evaluación e información, así como en la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos, propiciando la participación de los sectores sociales.

A partir de esta conceptualización, se pueden derivar tres características de dichos comités:

Cubren las etapas del proceso de planeación a nivel estatal.

Son integrantes del nivel regional del sistema nacional de planeación.

Son el principal y más importante mecanismo de coordinación entre las instancias de gobierno.

De estas tres características se derivan las más importantes funciones del comité.

Funciones del COPLADE: Por ser de importancia fundamental para el desarrollo del presente tema de investigación, se enumera la totalidad de las funciones de estos comités:

Promover y coadyuvar, con la participación de los sectores de la comunidad, en la elaboración y permanente actualización del Plan Estatal de Desarrollo, buscando su congruencia con los que a nivel global, sectorial y regional formule el Gobierno Federal.

Fomentar la coordinación entre los gobiernos federal, estatal y municipal y la cooperación de los sectores social y privado, para la instrumentación a nivel local de los planes global, estatal y municipal, así como de los programas sectoriales.

Coordinar el control y evaluación del Plan Estatal de Desarrollo para adecuarlo a las previsiones de los planes que formule el sector público federal e incidan en el nivel estatal, así como coadyuvar al oportuno cumplimiento de sus objetivos y metas.

Promover la coordinación con otros comités, para coadyuvar en la definición, instrumentación y evaluación de planes para el desarrollo de regiones interestatales, solicitando a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto, la intervención de la Federación para tales efectos.

Fungir como órgano de consulta de los gobiernos federal, estatal y municipal sobre la situación socioeconómica de la entidad.

Formular y proponer a los ejecutivos estatal y federal programas de inversión, gasto y financiamiento para la entidad, a fin de enriquecer los criterios de definición de los presupuestos de egresos.

Aportar criterios para la toma de decisiones en relación a los demás instrumentos económicos, tales como política tributaria, subsidios y financiera.

Actuar en la instrumentación de las estrategias intersectoriales, como son la descentralización de la vida nacional y la política nacional de empleo.

Sugerir a los ejecutivos federal y estatal programas y acciones a concertar en el marco del Convenio Único de Desarrollo, con el propósito de coadyuvar al logro de los objetivos de desarrollo.

Proponer a los gobiernos federal, estatal y municipal medidas de carácter jurídico, administrativo y financiero, necesarias para el cumplimiento de las funciones y la consecución de los objetivos de los propios comités y acordar el establecimiento de los subcomités sectoriales, regionales y especiales, así como de grupos de trabajo.

Organización: Los COPLADES son organismos eminentemente participativos, integrados por el Gobernador, quien es el Presidente del Comité y por representantes de los tres niveles de gobierno y de los sectores social y privado de la entidad, destacando por la importancia de su función, el coordinador general y el secretario técnico. Los órganos que los componen son: a) La Asamblea Plenaria; b) La Comisión Permanente; c) Los Subcomités; d) Los Grupos de Trabajo.

La Asamblea Plenaria: Es la máxima autoridad, se encarga de analizar y en su caso aprobar el programa de trabajo y el informe anual de actividades del Comité; revisa y aprueba los trabajos que elabora la Comisión Permanente; establece Subcomités que actúan como instancias auxiliares del Comité; Constituye Grupos de Trabajo para asuntos específicos para el desarrollo socioeconómico de la entidad; otorga facultades a la Comisión Permanente; propone medidas y aprueba reglas para el mejor funcionamiento del Comité.

Comisión Permanente: Es el órgano administrativo del Comité a quien pone a su consideración, para su aprobación, el programa anual de trabajo y el informe de actividades y todas las actividades ejecutivas necesarias para el funcionamiento del Comité.

Subcomités: Son órganos ejecutivos auxiliares, que realizan los trabajos que les encomiendan tanto la Asamblea, como la Comisión Permanente y a quienes rinden cuentas, clasificándose en : Sectoriales, regionales y especiales.

Subcomités Sectoriales: Son establecidos de acuerdo a las ramas de actividad que son más importantes en la entidad, como: Agropecuario, turismo, pesca, industrial, comercio, comunicaciones y transportes, asentamientos humanos, educación, ciencia y

tecnología, laboral y recreación, salud y seguridad social, finanzas y todos los que se considere necesarios para atender la problemática que presente el Estado.

Subcomités Regionales: Se derivan de los criterios de regionalización que existen en cada Estado y sus atribuciones son semejantes a las de los anteriores.

Subcomités Especiales: Sus ámbitos corresponden a las políticas y necesidades de cada estado en función directa con las exigencias particulares del proceso de desarrollo socioeconómico de la entidad.

6.12.2.- Los convenios únicos de desarrollo Federación- Estado (CUD)

El CUD: Es el principal instrumento jurídico, administrativo, programático y financiero dentro de la coordinación intergubernamental, entre sus objetivos destacan el de fortalecer a las entidades federativas y a los municipios a través de una mayor asignación de recursos dentro del ámbito regional; armonizar las necesidades locales con la programación sectorial e institucional del gobierno federal; persigue también la descentralización de responsabilidades, obligaciones y recursos, con el fin de optimizar las disponibilidades de potencial técnico, financiero, material y humano que tiene el sector público en sus tres niveles de actuación.

El CUD es la vía fundamental de coordinación entre los planes de desarrollo de la Federación y de los Estados, en sus aspectos regional y sectorial, buscándose en el ejercicio del gasto público, la participación de las entidades en las decisiones para su ejecución; el CUD coordina también áreas que son de participación tanto federal, como estatal.

Estructura del CUD: Paulatinamente a lo largo del tiempo, se ha ido conformando el CUD, asumiendo directrices que responden al contexto social, político y económico, de tal manera que respondan cada vez más a las necesidades de los beneficiarios del convenio, en este caso los ciudadanos, entre los puntos que contienen, los suscritos entre los Estados y la Federación, destacan por su trascendencia los siguientes:

Estipulaciones generales: Se mencionan programas y acciones tendientes a lograr el desarrollo estatal, el fortalecimiento municipal y la reordenación económica.

Planeación democrática: Integración de los tres sistemas de planeación: Federal, estatal y municipal, propiciando la participación de los sectores social y privado, se trata de lograr que las estrategias y líneas de acción del Plan Nacional de Desarrollo se materialicen y se consoliden en los COPLADES, a través de apoyos financieros, asesoría y capacitación al personal técnico de los tres niveles de gobierno, así como la aplicación de la política económica y el programa normal de inversiones, mediante la elaboración de anexos técnicos que contienen: Calendario de ministraciónes, ubicación de las obras, el monto total por programa y el control y evaluación del Plan Estatal de Desarrollo. En este capítulo del convenio se determinan todos aquellos aspectos que tienden a lograr un sistema Nacional de Planeación, respetando la autonomía de los Estados y la libertad municipal.

Descentralización de la vida nacional: Esto implica transferencias de funciones de la Federación a los Estados y a los municipios y para cumplirlas, apoyos técnicos, financieros y de recursos humanos, destacando en este sentido, las materias de educación y de salud.

Fortalecimiento municipal: Se determina la acción conjunta de las instancias federal y estatal para fortalecer política, social, económica, administrativa, técnica y financieramente al municipio, en aspectos tales como: Desarrollo Urbano, tenencia de la tierra, reservas territoriales y ecológicas, prestación de servicios públicos. Para ello se busca: La participación del municipio en los programas federales y estatales; congruencia de las acciones federales y estatales en el desarrollo municipal.

Transferencia de recursos federales a través de los Estados a los municipios; financiamiento de acciones y programas municipales a través de líneas de crédito establecidas por el Gobierno Federal.

Prioridades sectoriales: Los ejecutivos federal y estatal determinan por medio del COPLADE, los programas prioritarios que llevan a cabo las dependencias de la administración pública federal en los Estados y estos tratan principalmente de los campos siguientes: Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Programación y Presupuesto, Control y Evaluación, Energía Minas e Industria Paraestatal, Comercio y Fomento Industrial, Agricultura y Recursos Hidráulicos, Comunicaciones y Transportes. Desarrollo Urbano y Ecología, Educación Pública, Salubridad y Asistencia, Trabajo y Previsión Social, Turismo, Pesca, Procuración de Justicia y Programa Regional de Empleo. El énfasis en cada uno de estos sectores se da según las características de cada entidad federativa.

7. EL ESTADO DE QUERÉTARO, SU DESARROLLO POLÍTICO, ECONÓMICO, SOCIAL Y CULTURAL

7.1.- Antecedentes históricos

Diversos autores que en diferentes épocas han escrito capítulos de la historia de Querétaro, nos han conformado a manera de película, un escenario general, en el que aparecen los primeros grupos humanos, asentados aquí desde la época prehistórica, así, como los diversos actores de los hechos, que hoy forman parte, no solamente de la historia de esta Tierra, sino de la Nación entera, como lo sucedido en la época prehispánica, el virreinato, la independencia, la guerra de reforma, la revolución y la celebración en esta Ciudad del Congreso Constituyente de 1917, que aunque muchas veces reformado el documento emanado, aun sigue siendo la Constitución General de la República.

Sin embargo es justo reconocer que de dichos acontecimientos, formaron parte mexicanos de ideas diversas originarios de todos los ámbitos y clases sociales del País, de los cuales sólo excepcionalmente mencionaremos sus nombres, pero sí sus reflexiones y sus logros, porque tenemos la convicción de que en la historia del hombre, a través del tiempo, éste es más importante como parte de un grupo social o como una unidad de la espécie humana, sin dejar de reconocer la importancia de los liderazgos, lo que resulta a la medida por no ser objetivo del presente trabajo, hacer una acuciosa relación histórica, pero no nos queda duda de que actuaron en Querétaro como en un escenario, en el que solamente se presentará la obra, condicionado en específico entre otras cosas, por su localización geográfica, hechos que aun motivan al debate y en los que los antiguos queretanos jugaron sólo una pequeña parte.

Hechos demostrados afirman que los primeros grupos humanos aparecieron en la región del semidesierto queretano 8000 años a. C. (Viramontes 1992: 7), por lo que la historia de Querétaro evidentemente, no comienza con el arribo de los españoles, como muchos malinchistas pudieran suponer.

En el lapso de entre 6 mil a 3 mil años a. C., aparecen evidencias de que aquí se comenzaron a cultivar los principales ingredientes de la dieta rural mexicana: Frijol, maíz, chile, calabaza y otros, más o menos al mismo tiempo que en Tehuacán y el Sur de Tamaulipas, época de la que proceden los restos humanos de la cueva de San Nicolás, en el municipio de San Juan del Río y 3 mil años anteriores de los encontrados en Ranas en el municipio de San Joaquín.

En el periodo preclásico, que se caracterizó por el florecimiento de las culturas mesoamericanas (0-900 d.C.), las culturas en el territorio queretano se encontraban en la fase de una cultura intensiva, como dan testimonio: El uso de la coa y la construccióin de terrazas para cultivos, drenaje y sistemas de riego, predominando el cultivo del maíz y algodón, La cria de perros, patos y guajolotes. En este periodo destacan dos centros ubicados en el municipio de San Joaquín: Ranas y Toluquilla, que constituyen los centros arqueológicos prehispánicos más importantes del Estado, en ellos se construyeron

viviendas, basamentos piramidales y varios juegos de pelota, decayendo en el periodo posclásico (900-1531 d. C.). Dentro de las actividades económicas de sus pobladores destacaban la minería, con producción de cinabrio, oro, plata, plomo y fluorita.

La región Sur del valle de Querétaro, estuvo relacionada con las culturas teotihuacana y tolteca, destacando en el Valle, los centros ceremoniales de El Pueblito y San Juan del Río.

Los asentamientos humanos de mezclas de razas, como los otomíes, chichimecas y yácatas, y sus culturas, dió como resultado un rico mosaico, que convivía en este territorio a la llegada de los españoles y que estuvo presente en esta época histórica, desempeñando diferentes roles en el proceso de la conquista y colonización de la región, dificultándose por ello en un principio su estudio, el que se hizo más complejo con el mestizaje, pero en el que hoy distinguimos la influencia de cada raza en el resultado final, de la actual conformación étnica y cultural de la entidad.

La conquista comenzó el 24 de junio 1531, con la posesión de un poblado de otmíes-chichimecas, llamado Iztachichimecapan, en donde se fundó la actual ciudad de San Juan del Río, desde ahí el inquieto y célebre indio Conín que había sido bautizado con el nombre de Fernando de Tapia y nombrado Capitán General de Chichimecas por los ibéricos, organizó para un mes después, la rendición pacífica de Andamaxei; los chichimecas asentados aquí, pusieron como condición que se realizara un simulacro de batalla; ambos eventos se realizaron, según narra la historia, el 25 de julio de 1531, edificándose en este lugar el poblado de Santiago de Querétaro, que tuvo por objeto inicial, proteger los caminos que cruzaban la población y resguardarla contra los bárbaros indígenas que merodeaban alrededor del nuevo asentamiento.

Al inicio de la época colonial, en 1546, se construyó la llamada fortaleza de los Chichimecas, para proteger a la Ciudad de dichos ataques y poder consolidar a Querétaro, como punto de partida de la conquista de otros territorios al Norte de lo ya tomado, convirtiéndose así, en paso obligado entre la Ciudad de México y el centro minero de Zacatecas. Esto propició el rápido crecimiento de la población, ganándose el calificativo de "garganta de tierra adentro", incorporándose inicialmente como pueblo de la provincia de Jilotepec, hasta el año de 1578 en que se convirtió en alcaldía mayor, comprendiendo su jurisdicción desde los llanos de Cazadero, hasta el mismo pueblo de Querétaro y el de San Juan del Río.

En 1532 tubo lugar la fundación de Tolimán; en 1538 Amealco y en 1550 Tolimanejo, hoy Colón, todos ellos conquistados por indígenas procedentes de Jilotepec.

En el Siglo XVII tubo lugar la consolidación de Querétaro y el florecimiento de la actividad agrícola y ganadera en todo el Valle, esta prosperidad se reflejó en la edificación del patrimonio histórico que en buena parte hoy conocemos, principalmente templos y conventos, lo que aunado a la notable actividad cultural de la época, llevó a escribir a don Carlos de Sigüenza y Góngora "Las Glorias de Querétaro".

Importantísimo es el papel de la evangelización, desempeñado para la unificación, organización y adaptación, a veces nada fácil, de los indígenas a las necesidades del orden colonial, la que estuvo desde un principio a cargo de la orden de San Francisco, aunque en Jalpan lo estuvieron los Agustinos desde 1570, los que posteriormente edificaron los templos y conventos de Concá y La Barranca. En 1683 se fundó el Colegio de Misioneros de Propaganda FIDE, que se convirtió en principal centro de enseñanza para misioneros y evangelizadores, cuyos egresados realizaron lo propio en Texas, Nuevo México, la Alta California, Guatemala y Nicaragua.

Los indicios de la vocación industrial de Querétaro se remontan hacia fines del Siglo XVI y en la primera mitad del siglo XVIII los obrajes se encontraban en su pleno apogeo, de los cuales 30 eran de producción de telas de lana, existiendo además la importante Real Fabrica de Tabacos, que en 1779, daba empleo a más de 3,000 trabajadores. Destaca también en este Siglo la construcción del acueducto realizada entre 1726 y 1738, mismo que como obra de Ingeniería, sigue siendo admirado por propios y extraños.

Por aquel entonces ya la población urbana había ascendido a 36,000 habitantes, comprendiendo la jurisdicción de Querétaro además a 13 pueblos y 93 haciendas, con un total de 40,000 personas; sin embargo apenas en ese Siglo, en 1748, se concluye la conquista de la Sierra Gorda, acontecimiento que se da después de casi un siglo de combates y que era habitada entonces por tribus Chichimecas en sus dos variedades: Pames y Jonaces. Dos años después arribó a la región el célebre misionero Fray Junípero Serra, quien permaneció en ella hasta el año de 1758 y consolidó en ocho años sus cinco misiones, hoy de reconocimiento internacional: Jalpan, Concá, Landa, Tilaco y Tancoyol que congregaban a 3,769 indígenas, dirigiéndose el personaje posteriormente, a La Alta California para continuar su labor evangelizadora, muriendo ahí en 1784.

Ya para finalizar ese Siglo, Querétaro fue denominado corregimiento de letras en 1794, siendo su segundo corregidor Miguel Domínguez, quien tomó posesión en 1801; en ese tiempo la Ciudad era centro de conspiraciones para la preparación de una lucha armada, cuya fecha se había fijado para el mes de octubre de 1810, pero al ser descubierto el movimiento, se adelantó el levantamiento, iniciándose la Guerra de Independencia el 15 de septiembre, lo que provocó que el Ejercito Realista, con ayuda de la Iglesia, incrementara el control en la Ciudad, con lo que los queretanos disminuyeron mucho su oportunidad de participación en la gesta, excepto en la Sierra Gorda en donde se mantuvo una guerra de guerrillas, que ayudó a la causa insurgente.

Con el Plan de Iguala, que dejó casi intactos los privilegios tradicionales de la oligarquía colonial, los últimos bastiones realistas que quedaban en Querétaro y San Juan del Río, fueron sometidos por los iturbidistas, en la batalla llamada "treinta contra cuatrocientos".

En el primer Congreso Constituyente, mismo en el que prácticamente se inauguraron las abismales diferencias entre liberales y conservadores, Iturbide se proclamó emperador, lo que a la postre fue la causa de su caída, oponiéndosele el Plan de Casa Mata,

que proponía un gobierno republicano y un nuevo congreso constituyente, al que se adhirieron el ayuntamiento y el jefe político de Querétaro al igual que otras muchas localidades del México de ese momento, Plan que tuvo éxito, aprobándose el 31 de enero de 1924 el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, proclamándose la Constitución Política de la República Federal el 4 de octubre del mismo año, en la que se estableció la división del País en 19 Estados y cuatro territorios, colocándose Querétaro como Estado miembro de la Federación, dándose paso a la conformación del congreso local y a la promulgación de una Constitución Política estatal, la que a su vez fue promulgada el 12 de agosto de 1825. La división política comprendía seis territorios: Amealco, Cadereyta, San Juan del Río, San Pedro Tolimán, Querétaro y Jalpan.

Una vez que se hubo convocado a elecciones, el nuevo gobierno local tomó entre sus primeras acciones, la abolición de la esclavitud que se mantenía en las haciendas y talleres textiles; la formación de escuelas elementales, con el propósito de acabar con el analfabetismo y la reorganización de la milicia.

En las constantes pugnas entre liberales y conservadores, presentes desde la promulgación de la Independencia de México, que fueron el móvil principal de los acontecimientos políticos y sociales y que duraron a lo largo del Siglo XIX, Querétaro se identificó con los segundos, dado el peso de la fuerte tradición religiosa y la gran concentración territorial en un reducido grupo de terratenientes pertenecientes a la élite política. En contraste, existía una mayoría de campesinos sin tierra, que laboraban como peones y aparceros en las grandes propiedades (Landa 1990:64).

A raíz de la promulgación de las Leyes de Reforma y la Constitución de 1857, en Querétaro los grupos conservadores asumieron la defensa de la religión católica y de las propiedades del clero, a través de una rebelión que desde la Sierra Gorda, encabezaba el aguerrido Tomás Mejía, convirtiéndose dicha zona en un reducto conservador que más tarde apoyaría al Imperio de Maximiliano. Su principal opositor fue el entonces Gobernador del Estado Gral. José María Arteaga, de filiación liberal, quien se condujo en el cargo con estricto apego a las Leyes de Reforma.

Este ambiente propicio, fue precisamente el que constató Maximiliano de Habsburgo en su visita a Querétaro, poco tiempo después de su arribo al País y fue factor decisivo para escoger a la Ciudad como refugio al retiro de las fuerzas francesas, enfrentándose así, un destructivo Sitio que duró del 11 de marzo al 15 de mayo de 1867, que culminó con la caída del llamado Segundo Imperio, el juicio y la muerte del austriaco y sus principales colaboradores, asedio en el que la población sufrió la requisa de alimentos, animales, falta de agua y préstamos forzosos, además de serias acusaciones de traición a la Patria, por el apoyo brindado a los imperialistas.

Dentro de un ambiente propio del porfiriato, las tres últimas décadas del Siglo XIX se caracterizaron por la estabilidad política prácticamente sin conflictos, aunque en la realidad si existían los problemas citados párrafos atrás, sobre todo para la gente del campo, habiendo mandado la entidad en ese periodo sólo dos gobernadores, que impulsaron

la modernización del Estado mediante el aumento de las inversiones, la liberación de la obra de mano, la construcción de ferrocarriles y el fomento de la actividad minera.

La llegada del Ferrocarril Central en 1882, fue de gran importancia local y regional, ya que el tiempo de viaje a la Capital del País, se abatió a nueve horas en lugar de los dos días y los riesgos respectivos que se corrían anteriormente, permitiéndose un mejor intercambio comercial, apoyando así a la industria local de aquel tiempo que era ya importante fuente de empleo para los queretanos de aquel tiempo.

En dicho periodo las instituciones bancarias también llegaron a Querétaro, entre ellas: Banco Mercantil, Banco de Londres y México, Banco de Querétaro y Banco Nacional de México.

La introducción de la energía eléctrica en 1900 mejoró el alumbrado público y también benefició a la industria, construyéndose para ello la primera planta termoeléctrica, antecediendo a la hidroeléctrica de "Las Rosas" en el municipio de Tequisquiapan, construida en1906.

La participación de Querétaro en la Revolución de 1910, fue muy limitada. Solo existieron a fines del Siglo XIX, algunos brotes en los municipios de Cadereyta y Tolimán, en donde grupos de campesinos demandaron la regularización de sus tierras, obteniendo los títulos legales correspondientes (Daville 2000: 28).

Las organizaciones obreras que surgieron a raiz del proceso de industrialización del Siglo XIX, fueron de carácter mutualista y no llegaron a cuestionar al régimen, incluso durante un paro de labores de la fábrica de textiles Hércules, el dirigente de los obreros señalaba que, si bien se habían suspendido las actividades por ocho días, debido al atentado que sufriera el comisario de la fábrica, los obreros fueron ayudados por los patrones y nunca habían tenido una actitud hostil (Landa 1990: 119).

De igual manera el régimen de Díaz, contaba con el apoyo de los círculos políticos más influyentes (vinculados con los hacendados e industriales del Estado), dado el orden y seguridad que para sus intereses prevalecían. Cuando el encarcelamiento de Francisco I. Madero, los líderes locales no fueron detenidos, ya que el Gobernador convenció a la policía de su inocencia, tranquilidad que incluso subsistió después del asesinato de Madero y al revés de muchos gobernadores, el de Querétaro, reconoció el gobierno del usurpador Huerta, aunque el pueblo sí tubo que sufrir el reclutamiento forzoso de la leva, que se realizó para aumentar los efectivos del ejército federal.

Así el Estado durante la época revolucionaria, fue ocupado en diversas ocasiones por las fuerzas armadas de las facciones en pugna, convirtiéndose el 5 de febrero de 1916, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, en Capital Provisional de la Nación, con objeto de realizar aquí el Congreso Constituyente, el cual se instaló en el Teatro Iturbide, hoy Teatro de la República, el 1°de diciembre de aquel año.

Largo sería enumerar todos los acontecimientos sucedidos aquí durante el transcurso del Siglo XX, por lo que sólo mencionaremos que en Querétaro, se vivió con poca intensidad la Guerra Cristera; se congregó en nuestra Ciudad Capital la clase política revolucionaria nacional, para fundar el Partido de la Revolución, que mantuvo el poder político, la paz y el progreso del País por mas de 70 años; se realizó el sueño de mucha gente del campo con el reparto agrario, independientemente de la poca eficiencia productiva en el cultivo de la tierra; se erradicaron prácticamente las enfermedades transmisibles; se incrementó notablemente la preparación intelectual de la población a través de la impartición de la educación pública, laica y gratuita, de lo cual da testimonio la Universidad Autónoma de Querétaro; se industrializó intensiva y extensivamente la región, obteniéndose un crecimiento urbano y poblacional nunca imaginado en el pasado, debido fundamentalmente al progreso y al fenómeno migratorio, como se verá más adelante, con los logros, perspectivas, esperanzas, problemas y dificultades que en su conjunto conforman el escenario del Querétaro del inicio del Siglo XXI, del cual ahora todos los que vivimos en esta tierra, somos los actores.

7.2.- Dinámica poblacional

Ubicado en la mesa central de la República Mexicana, Querétaro limita con cinco Estados: al Norte con San Luis Potosí, al Oeste con Guanajuato, al Este con Hidalgo y al Sur con los Estados de México y Michoacán. En su mayor parte su territorio es montañoso y árido; su superficie es de 11,769 km2 y ocupa el vigésimo séptimo lugar en el País, con 0.6% del territorio nacional.

Dividido en 18 municipios, los más importantes por su población y su actividad económica son Querétaro y San Juan del Río. Es montañoso en un 69%; sus cañadas, llanuras y valles representan el 31%. Está conformado por tres regiones orográficas bien diferenciadas: el Eje Neovolcánico, la Sierra Madre Oriental y La Mesa del Centro.

La primera, llamada en la entidad Sierra Queretana, está en el Sur y centro del territorio de la entidad, dando origen a valles fértiles, aunque con clima semiseco. Su vegetación está formada por matorrales, pastizales naturales e inducidos y presenta escasa cobertura forestal, características que hacen de ella una región con condiciones favorables tanto para los cultivos agrícolas de consumo humano y forrajeros, como para la explotación pecuaria (COEPO 1995:67). En esta región se ubican los municipios de Amealco, San Juan del Río, Tequisquiapan, Pedro Escobedo, Huimilpan, Corregidora, Ezequiel Montes y parte de Cadereyta, Colón, El Marqués y la mayor parte del municipio de Querétaro.

La Sierra Madre Oriental, en el Estado se conoce como Sierra Gorda y comprende más del 47% del territorio de la entidad, esta región es predominantemente montañosa, con un suelo rico pero de poca profundidad, en cuanto a la capa cultivable y asentado sobre rocas. Presenta una gran variedad de climas entre estos el templado, semicálido y el subhúmedo, los cuales facilitan el crecimiento de vegetación diversa como los bosques de encino y matorrales. Esta región no es propicia para el desarrollo agrícola debido a la poca profundidad de los suelos y al relieve abrupto del terreno (COEPO 1995:69); está

conformado por los municipios de Arrollo Seco, Jalpan, Landa de Matamoros, Pinal de Amoles, San Joaquín y parte de Cadereyta, Peñamiller y Tolimán.

En la mesa del centro existen llanuras angostas entre sierras de origen volcánico no muy abruptas. Los suelos que prevalecen son aptos para la agricultura.. Predominan los climas seco y templado, y la vegetación está conformada por matorrales y bosques de Encino y Pino (COEPO 1995:69-70). Esta última región abarca parte de los municipios de Peñamiller, Colón, Toliman y Querétaro.

El sistema hidrológico de Querétaro está dividido en dos cuencas: La vertiente del Golfo de México, que ocupa una mayor extensión, se localiza al Norte del Estado en los municipios de Arrollo Seco y Jalpan; el río Santa María Acapulco es su principal afluente y sirve de límite natural con el Estado de San Luis Potosí. Esta cuenca también está conformada por el río Moctezuma y sus afluentes. La segunda vertiente es la del Pacífico, formada principalmente por el río Lerma y el río Querétaro y por los arroyos que tienen su origen en los municipios de Querétaro, El Marqués, Huimilpan y Corregidora (Gobierno del Estado de Querétaro 1998: 28).

Debido a las condiciones físicas y al desarrollo concentrado de las actividades económicas, la entidad presenta profundas desigualdades regionales. Para tal efecto el Estado, bajo este punto de vista, está dividido en cuatro regiones: Querétaro, San Juan del Río, Cadereyta y Jalpan.

La región Querétaro está formada por este municipio, además de los de Corregidora, El Marqués, Huimilpan, Colón y Pedro Escobedo y se localiza en el eje neovolcánico. Es la región más importante de la entidad ya que concentra las actividades económicas más relevantes. Cuenta con suelos de alta calidad para las labores agropecuarias y con la mayoría de los mantos acuíferos de la entidad (COEPO 1995: 37-41).

La ubicación geográfica de esta región también es privilegiada, pues cuenta con la carretera México-Querétaro, que la comunica con el mercado nacional de primer orden: El Distrito Federal. En esta región es donde se concentra el mayor porcentaje de la población estatal, principalmente en la ciudad de Santiago de Querétaro, la cual se encuentra conurbada con las cabeceras municipales de El Marqués y Corregidora, que en su conjunto albergan al 63.4% de la población de la región. La alta concentración poblacional se explica por la categoría migratoria regional, que para el periodo 1980-1990 fue de gran atractivo, en donde el municipio de Querétaro tiene un peso específico predominante.

La segunda región es San Juan del Río y comprende los municipios de Amealco, Ezequiel Montes, San Juan del Río y Tequisquiapan; se caracteriza por tener muy buenas condiciones para el desarrollo agropecuario, ya que cuenta con infraestructura hidráulica y suelos de buena calidad; predominan en su paisaje los llanos y las mesetas (COEPO 1995:45-47); los rendimientos agrícolas son equiparables a los de la región Querétaro y su ganadería es altamente tecnificada, además de que en esta región se encuentra localizado el importante corredor industrial de San Juan del Río de constante crecimiento, sin embargo

las primarias y secundarias, la valiosa generación de empleos en el sector secundario atrae flujos migratorios del interior del Estado y de fuera de él.

Localizada en la parte central del Estado, la región de Cadereyta, además de esta municipalidad está integrada por la región de Peñamiller, San Joaquín y Tolimán (COEPO 1995: 51-54). La mayor parte de su suelo es semidértico y por lo tanto las tierras para la explotación agrícolas son escasas y sólo cuenta con actividades pecuarias de ganadería caprina extensiva.

En su subsuelo, los municipios de San Joaquín y Cadereyta cuentan con recursos mineros metálicos y no metálicos que no han sido aprovechados totalmente en su totalidad debido a la baja rentabilidad actual de la actividad. Estas desfavorables características físicas originan que se asiente en la región una baja proporción de la población estatal (8.1%); misma que muestra una gran dispersión en 370 localidades rurales y solo una localidad, Cadereyta, en un rango entre 5,000 y 14,999 habitantes. Además, todos los municipios de la región tienen categoría migratoria de expulsión.

La región de Jalpán que comprende al municipio del mismo nombre además de los de Landa, Arrollo seco y Pinal de Amoles, se localiza al Norte del territorio estatal y alberga una porción importante de la Sierra Gorda. Sus suelos exhiben una alta erosión y la vegetación natural presenta dificultades, por ser substituida por sembradíos, razón por la que solo se tienen algunos cultivos frutales y actividades pecuarias (COEPO 1995: 58-60) y consecuentemente es la región estatal con menos población en porcentaje (7.2%), además de dispersa en 418 localidades de menos de mil habitantes y en sólo una de más de 5,000, siendo esta región de alta expulsión de población y la más deprimida del sistema, con los niveles de ingresos más bajos y un alto grado de marginación.

7.2.1.- Población

Como hemos visto la vocación industrial de la entidad se hizo patente desde la época de la colonia, habiéndose confirmado esta tendencia en el Siglo XIX, y recibiendo una importante inyección en los años cuarenta del recientemente terminado Siglo XX, aunque no con el éxito esperado para inducir el crecimiento de esta actividad económica en la entidad. Fue hasta casi 20 años después, en los sesenta, cuando tiene lugar una acelerada industrialización, dinamizada por la ampliación a cuatro carriles de la autopista México-Querétaro, que aceleró notablemente el crecimiento y la distribución de la población; vía terrestre que es una de las principales ventajas locacionales con que cuenta la entidad y que la privilegia como ubicación estratégica, siendo paso obligado de los principales flujos comerciales con rumbo al Norte del País o la frontera con los Estados Unidos de Norteamérica, además de su cercanía con el más grande mercado nacional: El Distrito Federal.

Para ilustrar lo anterior, mencionemos que de 1950 a 1990 la población de Querétaro, casi se cuadruplicó al pasar de 268,238 a 1,051,235 habitantes. En igual forma, hasta 1970 Querétaro era una entidad expulsora de población, al tener saldos netos

migratorios negativos; lo que cambia en 1980 al pasar al positivo y que se manifiesta en forma más patente en 1990 (COEPO 1995: 31).

La población del Estado fue en 1980 de 739,605 habitantes, por lo que la tasa de crecimiento fue de 4.19% durante la década de 1970 a 1980 (CONAPO 1985: 19). En 1990 la cifra fue 1'051,235 habitantes, por lo que el crecimiento disminuyó en el periodo 1980-1990 a 3.58% al igual que la tendencia nacional.

Entre 1980 y 1990 destacan por su crecimiento los municipios de Corregidora con una tasa de 3.96%; San Juan del Río con 4.46 % y Querétaro con 4.51%, lo que coincide con el incremento de sus actividades industriales, comerciales y de servicios.

La población total se distribuye en forma análoga a como sucede a nivel nacional, como se expuso en el Capítulo sobre la administración estatal y municipal de México, respecto a que en la mayoría de las entidades del país, prácticamente existe solo una región importante, que es generalmente la que contiene al municipio donde se localiza la capital del Estado, que es la que alcanza altos índices de concentración de actividades económicas y de población, aunque existen excepciones como en el caso del vecino Estado de Guanajuato, en el que la Ciudad de León es mas importante que la Capital estatal.

Este fenómeno ha venido en aumento, ya que en 1960 el municipio de Querétaro albergaba 29.27% de la población y en 1970 era ya de 33.59%; en 1980 39.69%; y en 1990, 43.42%. Si se considera conjuntamente al municipio de San Juan del Río, dicha concentración se eleva en 1990 a 55.46% (COEPO 1995: 82).

En 1980 el número de localidades fue de 2,295, de las cuales solo tres se podían considerar urbanas al encontrarse en el rango de 15,000 habitantes o mas, concentrando en conjunto 35.03% de la población estatal; en especial la localidad de Querétaro concentró 29.2%, con 215, 976 habitantes. Por otro lado, se tiene que 49.82% de la población habitaba en 1,265 localidades, cuyo rango de población era de uno a 1,999 habitantes. el 15.15% restante se encontraba en localidades de 2,000 a 14,999 habitantes.

Diez años después, en 1990 la tendencia hacia la conformación de Querétaro como una entidad en clara transición urbana, se acentuó, aunque el número total de localidades aumentó a 1,471.las localidades consideradas urbanas ascendieron a cuatro, incrementándose igualmente el porcentaje de población estatal que concentran a 46.55%. En este año, la localidad de Querétaro aumentó su participación a 36.67% del total. En contrapartida, el número de localidades con rango de uno a 1999 habitantes fue de 1,420, aunque la población que habita en ellas, disminuyó a 37.22% de la total. El 16.23% de la población restante se ubicó en localidades de 2,000 a 14, 999 habitantes.

La densidad de la población constituye un indicador importante del proceso de urbanización. En 1980 la densidad de población promedio del Estado de Querétaro fue de 62.8 habitantes/km2, siendo superada en cinco municipios: Corregidora, Pedro Escobedo, Querétaro, San Juan del Río y Tequisquiapan. Destaca la densidad correspondiente al municipio de Querétaro con 386.3 habitantes/km2. En 1990, la densidad promedio del

Estado aumentó a 89.3 habitantes/km2, teniendo densidades mayores a la promedio los mismos cinco municipios que en la década anterior. Nuevamente la mayor densidad corresponde a Querétaro donde se alcanzan 600.7 habitantes/km2, equivalente a más de seis veces el promedio. Esta dinámica es muy similar en la siguiente década, sin embargo no la abordamos en primer lugar, por solo pretender dar una panorámica general del tema y en segundo por no contar con datos suficientes para aseverar una información que resultaría dudosa, la idea que deseamos quede clara es que la alta concentración de población y su consecuente densificación constituyen una creciente demanda de servicios que, al estar concentrados en las dos principales ciudades del Estado, Querétaro y San Juan del Río, se convierten a su vez en factores atractores de población (Daville 2000: 35).

Con los resultados obtenidos del XI y del XII Censos Generales de Población y Vivienda, así como el Conteo de Población y Vivienda 1995 de INEGI, CONAPO obtuvo las proyecciones de población que se muestran a continuación:

Tabla 7.2.1.1.-Proyecciones de población media del Estado de Querétaro por sexo, 1990-2010.

AÑO	TOTAL	HOMBRES	MUJERES
1990	1,091,761	544,678	547,083
1991	1,123,113	559,370	563,743
1992	1,154.505	574,052	580,453
1993	1,185,823	588,640	597,183
1994	1,217,029	603,110	613,919
1995	1,248,094	617,439	630,655
1996	1,278,935	631,598	647,337
1997	1,309,470	645,546	663,924
1998	1,339,628	659,251	680,377
1999	1,369,432	672,745	696,687
2000	1,398,912	686,072	712,840
2001	1,428,048	699,224	728,824
2002	1,456,811	712,186	744,625
2003	1,485,161	724,936	760,225
2004	1,512,992	737,421	775,571
2005	1,540,225	749,592	790,633
2006	1,566,833	761,434	805,399
2007	1,592,817	772,951	819,866
2008	1,618,167	784,140	834,027
2009	1,642,879	795,003	847,876
2010	1,666,950	805,538	861,412

Fuente: CONAPO, Situación Demográfica del Estado de Querétaro.

7.2.2.- Estructura ocupacional

Puede verse con toda claridad en el análisis de la población económicamente activa (PEA) por rama de actividad, durante los últimos diez años el avance ha sido hacia el predominio de las actividades económicas caracterizadas como propiamente urbanas, en detrimento de la actividad primaria.

En 1980, todavía podía verse un balance de la (PEA) entre los tres sectores de la economía, con 28.98% en el sector primario; 25.57% en el secundario; y 24.83% en el terciario.

Para 1990, el sector terciario ya generaba la mayor oferta de empleo al situarse en 41.78% del total, seguido del sector secundario con 37.04% y una sensible disminución en el sector primario con solo 17.91%. En el nivel municipal, Querétaro tiene el mayor porcentaje de ocupación en servicios, 57%, seguido de Corregidora con 40.2%. Tendencias que se mantienen en la actualidad, como cualquier interesado en el tema específico, puede corroborar con datos del INEGI.

Querétaro concentra el 66% de la población ocupada en el sector terciario. Esto refleja la consolidación de la industria, ya que esta origina una mayor demanda de servicios financieros, de comunicación, comerciales y otros (COEPO 1995: 130).

El sector secundario como generador de empleo favorece a los municipios de Tequisquiapan y San Juan del Río con 50 y 47.1% respectivamente de su población ocupada en este sector, similar situación a la de Corregidora, con 42.7% y El Marques con 41.7 conurbados con Querétaro, mismo que debido al fenómeno de terciarización que presenta solo tiene ocupado al 37% en la industria.

Cinco municipios, cuatro de ellos de la región serrana alcanzan porcentajes superiores al 60% ocupados en actividades primarias: San Joaquín con 60.2%. Amealco, 63.1%. Arrollo Seco, 64%. Pinal de Amoles, 65.8 y el mas alto , Landá con 73.85%.
De lo anterior se concluye fácilmente que en 1980, 50.4% de la PEA estatal se ocupaba en actividades económicas propiamente urbanas como la industria y los servicios, tendencia que se profundiza en 1980 hasta alcanzar 79.07% de la PEA

7.2.3.- Migración

Dice el viejo refrán mexicano que ante un panal de rica miel, 100,000 moscas acudieron, y en el Estado de Querétaro, el desarrollo económico que ha traído su industrialización, ha tendido a concentrar a la población y a crecer con mayor rapidez en los municipios en los que se ha dado esta dinámica. La migración ha sido tanto interna como externa y es producto de la diferenciación en las condiciones sociales y económicas, expulsándose población de las comunidades menos desarrolladas hacia las más prósperas.

En la década de 1970-1980, **los municipios con categoría de fuerte expulsión fueron cuatro: Pinal de Amoles, Arrollo Seco, Jalpan y San Joaquín, todos ellos de la**

Sierra Gorda, que como se ha descrito es la región más deprimida de Querétaro, con escasa fuentes de empleo, pobreza de recursos naturales, poca inversión productiva, deficiente infraestructura de bienestar social, y otras insuficiencias; **con categoría de expulsión: Cadereyta, Huimilpan, Landa de Matamporos, Peñamiller y Tolimán; en equilibrio se registran tres municipios Amealco, Colón y Pedro Escobedo.**.

En contraste, para ese mismo lapso los municipios con **categoría de atracción fueron: Ezequiel Montes, El marques, San Juan del Río y Tequisquiapan; y con categoría de fuerte atracción están Querétaro y Corregidora,** ubicados en el corredor industrial Querétaro-San Juan del Río (CONAPO-COEPO 1985: 38).

Entre 1980-1990, solo un municipio se mantuvo con categoría de fuerte expulsión: Arrollo Seco; mientras que siete municipios tuvieron una categoría de expulsión: Amealco, Pinal de Amoles, Cadereyta, Landa de Matamoros, Peñamiller, San Joaquín y Tolimán. En equilibrio se encontraron Colón, Ezequiel Montes, Jalpan y Pedro Escobedo; los de fuerte atracción fueron: Querétaro y San Juan del Río; con categoría de atracción: Corregidora, Huimilpan, El Marques y tequisquiapan. Los tres primeros rodean al municipio de Q7uerétaro y están conurbados con él, mientras el último, está estrechamente vinculado con la dinámica de San Juan del Río (COEPO 1995: 90).

De lo anterior se concluye que se mantiene la tendencia de la migración hacia el corredor industrial, al Sur del Estado, que es donde se concentran las actividades económicas más dinámicas y los municipios que expulsan más población son los del Norte del Estado, con ligeros cambios.

En cuanto a la migración externa, esta se caracterizó en el pasado, por tener saldos negativos, es decir que aun con los factores de atracción poblacional, la cantidad que salía es mayor que la que llegaba al Estado, hasta 1970, así en1960 fue de – 97,093 habitantes y en 1970 de – 76,843. sin embargo, en la década de los ochenta el saldo fue por primera vez positivo, aunque pequeño: 4,938. Para 1990, esta tendencia se refuerza considerablemente hasta alcanzar el saldo de 38, 593 personas, que representan 3.7% de la población estatal de ese año. La mayoría de estos inmigrantes proviene de las entidades cercanas a Querétaro como el Distrito Federal y los estados de México y Guanajuato (COEPO 1995: 88).

Otra vertiente importante del flujo migratorio en el que participa Querétaro, es la migración de trabajadores indocumentados hacia los Estados Unidos de Norteamérica, la mayoría habitantes de los municipios de Querétaro, Jalpan y Amealco, que se dirigen principalmente a California y Texas para emplearse en labores agrícolas. En este flujo Querétaro participó con un porcentaje de 1.15, que aunque pequeño, es significativo, pues ocupa el lugar 19 nacional, mientras que por el tamaño de su población sería el número 25 (COEPO 1991: 15). Lo que nos da idea de estas tendencias en la entidad y en las que no abundamos para una mayor precisión del fenómeno en la actualidad, por no ser objeto del presente trabajo de Tesis.

7.2.4.- Condiciones de vida

El porcentaje de la población analfabeta mayor de 15 años en el municipio de Querétaro en 1990, fue de 8.1%, el menor del Estado; mientras que en el municipio de San Joaquín fue de 33.37%, y en el de Amealco del 33.14% (COEPO 1993: 86).

En cuanto a condiciones sanitarias de la vivienda, en el municipio de Querétaro se tienen mejores condiciones que en el resto de la entidad, ya que el 13.01% de viviendas carecen de drenaje y obviamente de tasa sanitaria, en tanto que en Huimilpan o Pinal de Amoles no tienen estos servicios el 77.7 y el 75.61% de la población respectivamente.

Algo similar sucede con la calidad de las viviendas: El municipio de Querétaro tiene solo 6.43% de ocupantes en viviendas con piso de tierra; San Juan del Río 7.49%; en comparación con Arrollo Seco con 59.49% o Pinal de Amoles con 71.16%.

Desde el enfoque geográfico, los ingresos percibidos por los habitantes del Estado, tienen el mismo patrón, aunque son muy bajos en casi todos los municipios. Por ejemplo en Querétaro, 48.62% de la población ocupada percibe ingresos menores a dos salarios mínimos, seguido por Corregidora con 61.76%, hasta alcanzar en Amealco 84.23% y en Landa 84.55% (CONAPO 1993: 23).

Podemos generalizar que las condiciones de vida de la población son precarias en la gran mayoría de los municipios; principalmente en los rurales, en donde los niveles de empleo, salud, educación y alimentación, son lamentablemente muy bajos, según el índice de marginación elaborado por la CONAPO (1987: 17), y que define como marginados, de acuerdo con el criterio de Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, COPLAMAR, a " aquellos grupos que han quedado al margen de los beneficios del desarrollo nacional y de los beneficios de la riqueza generada, pero no necesariamente al margen de la generación de esa riqueza ni mucho menos de las condiciones que la hacen posible" y que contempla entre otras variables: Nivel de ingreso, PEA en sector agropecuario, analfabetismo, disponibilidad de servicios, migración y otros. De los 18 municipios de Querétaro, ocho están clasificados como de muy alta marginación: Pinal de Amoles, Arrollo Seco, Huimilpan, Jalpan de Serra, Landa de Matamoros, Peñamiller, San Joaquín y Amealco; todos ellos, a excepción de este último, se localizan en la zona Norte del Estado, en donde las condiciones naturales no son propicias para la agricultura y no existe prácticamente industria. Seis municipios registran marginación alta, tres media y solo uno, para variar, Querétaro, baja marginación. Puede observarse entonces, que todos los municipios, salvo cuatro, enfrentan serios problemas en este sentido (CONAPO 1987:15), información que es de sumo interés para los objetivos del presente trabajo de Tesis.

Los indicadores para la década de los noventa muestran un relativo avance, ya que en 1990 solo el municipio de Pinal de Amoles mantuvo la categoría de muy alta marginación. Con alta marginación se encontraron nueve: Landa de Matamoros, San Joaquín, Amealco. Jalpan, Huimilpan, Peñamiller, Arrollo Seco, Cadereyta y Tolimán; con marginación alta tres: Colón, El Marqués y Ezequiel Montes; con baja cuatro: Corregidora,

Pedro Escobedo (que presenta conurbaciones con el municipio de Querétaro), San Juan del Río y Tequisquiapan. Finalmente con baja marginación sólo se encuentra el municipio de Querétaro. A nivel nacional, para 1990, Querétaro estaba considerado como de alta marginación, ocupando el lugar 14 (CONAPO 1993: 39 y 41).

7.2.5.- Población indígena

Es la población indígena la que tradicionalmente padece la menor calidad de vida, los otomíes, los ñañhus y los pames presentes en el Estado de Querétaro no son la excepción.

Parecen exagerados a primera vista, los datos censales de 1980, que registran en esta entidad 23 lenguas, de las cuales las más representativas fueron: Otomí con 19,436 hablantes, Náhuatl con 362 y Zapoteco con 148. Mención aparte merece la lengua Pame que aunque sólo está representada por 248 hablantes, porque de todas las lenguas que se hablan en Querétaro solo ésta y el Otomí son originarias de lo que hoy es el territorio de Querétaro, y su asentamiento se remonta a la época prehispánica.

Para 1990 los hablantes de Otomí fueron 17,254 (12% menos que la década anterior), de Náhuatl 422 y de Pame sólo siete .

Los Otomíes que son los más numerosos hablan en gran parte también el español y se encuentran en su mayoría en los municipios de Amealco y Tolimán y en proporción menor en los de Ezequiel Montes, Cadereyta y Jalpan, estos dos últimos con alta marginación y el primero con marginación media. El criterio de INI es el de contemplar en esta contabilización humana, no sólo a los hablantes de una lengua, sino también a los individuos que tengan costumbres y tradiciones, formas especiales de administración de la justicia o de organización para el trabajo y que se reconozcan como indígenas. Por lo que así la cifra asciende a 52,261 personas. En proporción estos grupos representaban en 1990, el 4.97% de la población total del Estado de Querétaro, dedicados principalmente a actividades primarias en condiciones de subsistencia (Gobierno del Estado de Querétaro 1994: 85).

7.3.- Medio urbano

El desarrollo industrial experimentado por Querétaro en los años setenta, generó una importante transformación de la sociedad queretana de los últimos 25 años. La población que se había mantenido estancada durante las primeras décadas del Siglo XX, registró altas tasas de crecimiento a partir de 1970; el porcentaje de población que habita en localidades urbanas se incrementó y la estructura ocupacional se modificó substancialmente a favor de las actividades propiamente urbanas, como son la industria y los servicios.

Sin embargo, esta transformación no se ha dado de manera uniforme, originando por una parte, un Querétaro urbano moderno con todas sus comodidades y ventajas, y por

la otra un medio rural en el que subsiste la marginación en diferentes grados con las miserias y desigualdades que le son características, sobre todo en los municipios que se han mencionado y clasificado renglones arriba, cuando se describen las condiciones de vida de la población.

Así el Querétaro urbano disfruta los elementos de la llamada modernidad, presentes en las vías rápidas de comunicación, la industria pesada, servicios públicos de mejor calidad, centros comerciales de estilo estadounidense, instituciones de educación pública y privada, centros de esparcimiento y fraccionamientos de lujo; mientras en el Querétaro rural, predomina la agricultura de autoconsumo, la dispersión poblacional, la ausencia de fuentes de empleo y su consecuencia inmediata la migración, los problemas endémicos de salud, la depredación ecológica, la desnutrición infantil, el alcoholismo, falta de servicios públicos, el aislamiento y muchos otros más, que separan a ambos medios, cada uno con su problemática específica, a través de un profundo y ancho abismo.

El Querétaro moderno, con la mayor concentración de la población, con más inversiones, las actividades económicas más productivas, más y mejores empleos y por ende mejor nivel de vida, se ubica en torno al corredor industrial San Juan del Río-Querétaro, territorio en el que sin embargo se presentan grandes desigualdades patentes en los asentamientos populares con deficiente dotación de servicios públicos, vendedores ambulantes, conflictos e inconformidades sociales y manifestaciones públicas, niños de la calle, mendigos-principalmente de origen indígena, problemas que también se dan, guardada la proporción, en otras ciudades de México y del mundo.

7.3.1.- Industrialización

Párrafos atrás se ha mencionado como la vocación industrial de la entidad, fue una de sus principales características económicas desde la época de la colonia, fuente de empleo que a lo largo de su historia, ha dependido de la visión de los hombres de empresa que en diferentes tiempos, invirtieron su capital, su trabajo y su esfuerzo, con el consecuente mejoramiento del nivel de vida de la población; sin embargo, es notable la inversión realizada a fines de los años cuarenta y principio de los cincuenta del pasado siglo, en este importante renglón, sobre todo en la rama de alimentos, pero es en los años sesenta, cuando tiene lugar un gran momento en la industrialización de Querétaro con el advenimiento del Grupo ICA a la entidad y su fraccionamiento parques industriales, localizado en la parte Norte de la Ciudad Capital y posteriormente, la construcción por parte del gobierno del Estado, del parque industrial Benito Juárez en los años setentas, ubicado en la carretera Querétaro- a San Luis Potosí y posteriormente el establecimiento de otros parques mas.

Con esa infraestructura industrial, es a partir de 1976 cuando se acelera el ritmo de implantación industrial, así entre 1976 y 1989 se instaló el 85.3% de los establecimientos que existían hasta 1990, a pesar de las crisis económicas vividas. Estos establecimientos industriales pertenecen a diversas ramas productivas que van desde las tradicionales de alimentos y bebidas hasta las más modernas y complejas como la metal-metálicos, la eléctrica y la electrónica (González y Martner 1990: 25 y 26).

Sería muy interesante detallar el nombre, ramo, inversión y demás datos particulares de las industrias establecidas en ese periodo, sin embargo no es objetivo del presente trabajo de Tesis, por lo que sólo diremos en general, que la importancia del proceso industrial de los años sesenta, puede constatarse por los cambios ocurridos en la estructura del producto interno bruto (PIB) estatal y la PEA, con repercusiones tangibles en el mejoramiento del nivel de vida de amplios sectores de la población estatal.

La aportación del sector industrial al PIB aumentó de 36.8% en1970, hasta alcanzar 56.26 %, su nivel más alto, en 1988.En 1993 mostró un significativo descenso: Retrocedió al nivel de dos décadas atrás, alcanzando 36.2%, mientras el aumento del comercio y los servicios en la economía fue notable, pues este sector aportó el 59.2% del PIB.

La estructura ocupacional también se modificó significativamente, ya que la participación de la PEA del sector secundario creció de 21.7% en 1970 a 25.6% en 1980, hasta alcanzar 36.1% en 1990 (COEPO: 162).

Este ritmo de crecimiento también puede observarse si se comparan los resultados de los dos últimos censos industriales elaborados por el INEGI. Entre 1980 y 1993 los establecimientos manufactureros crecen más del doble: de 1,417 a 3,054, con un incremento también de número de trabajadores del 23.81%, es decir 48,880 a 60,518 en 1993. Al mismo tiempo en este periodo, puede apreciarse la consolidación de la industria metal-metálica, orientada principalmente a la producción de auto-partes para la industria automotriz, ya que es la mayor oferente de empleos y tiene la mayor participación en la industria manufacturera.

7.3.2.- Concentración industrial

Dentro del Estado de Querétaro, la distribución de las zonas industriales, es similar a lo que acontece en el resto del País donde dichos desarrollos se ubican en la periferia de las ciudades más importantes, como lo son las capitales de los Estados y el Distrito Federal y la ciudad de Santiago de Querétaro, no es la excepción.

Así en 1988 el 50.60% de los establecimientos manufactureros se encontraba establecido en el municipio de Querétaro, 16.94% en San Juan del Río y solo 8.33% en Tequisquiapan. Si se considera el personal ocupado, Querétaro mantiene el primer lugar con 65.27%, seguido de San Juan del Río con 23.27%, pero el tercer lugar le corresponde a Corregidora, que como hemos explicado se encuentra conurbado con Querétaro, con 4.91%. De igual manera estos tres municipios generan en conjunto, casi la totalidad del valor agregado, es decir 94%.

Este fenómeno continuó y en 1993, la localización espacial de la actividad industrial mostró el mismo patrón: En los municipios mencionados se asentaron casi tres cuartas partes de los establecimientos manufactureros. El principal municipio es Querétaro con

50.33%, seguido de San Juan del Río con 14.31% y Tequisquiapan , 11.13%; concentración que ha conformado el importante corredor Querétaro-San Juan del Río.

En el resto de los 18 municipios, salvo Ezequiel Montes y Corregidora que juntos reúnen el 13.98% de los establecimientos, la industria es prácticamente inexistente. Sin embargo si se considera el valor agregado bruto obtenido, los tres municipios más importantes son Querétaro, San Juan del Río y Corregidora, juntos concentran casi la totalidad, 92.95%. Esta preponderancia también es en cuanto al número de empleados, con 87.08% del total.

Los establecimientos industriales, en los pasados años setenta, en el municipio de Querétaro, se asentaban en tres áreas de esta naturaleza. La primera considerada la antigua, (calificativo que no es muy puntual porque ignora la ubicación de los establecimientos industriales del viejo Querétaro del Siglo XIX y principios del XX), se desarrolló en la parte Oeste de la Ciudad, cerca de la carretera a San Luis Potosí y las industrias establecidas ahí son: Carnation de México, desde 1948; Kellog´s de México, desde 1951; Molinos El Fénix, desde 1952; Singer Mexicana y Purina desde 1957. (Bancomer 1976:37-39).

La segunda se encuentra al noroeste de la Ciudad a ambos lados de la carretera a San Luis Potosí, entre las principales empresas que ahí se encuentran están: Massey Ferguson, Productos Industriales Metálicos, Máquinas de Proceso, y Tremec.
La tercer zona industrial corresponde a Parques Industriales de Querétaro y se localiza al Norte de la Ciudad, también sobre la carretera a San Luis Potosí, a diferencia de las otras dos fue promovida y organizada por una empresa privada, aquí se asentaron Industria del Hierro, Elecroforjados, Compacto, Agamex y Link Belt Speeder, entre otras.

Para 1994, el Estado, ya contaba con ocho parques industriales; de éstos, cuatro eran administrados por Fideicomisos Industriales del Estado de Querétaro (FIDEQRO) y cuatro eran propiedad de particulares.

De los ocho parques, tres se localizan en el municipio de Querétaro, dos en El Marqués, dos en San Juan del Río y uno en Corregidora.

7.3.3.- Industria manufacturera

Esta industria contribuye con las mayores participaciones al Producto Interno Bruto (PIB), desde hace 20 años, pasando entre 1970 y 1988 de 27.3% a 45.9%, aunque bajo su participación en 1993 a 29.4%, prácticamente igual a su porcentaje de 1970. Otras actividades industriales como la minería- importante en el pasado, sólo contribuyó en 1993 con 0.5% del PIB industrial. La industria de la construcción aportó 5.4% y la electricidad 0.9%.

En 1988 existían 1, 417 unidades económicas que ocupaban 48,880 trabajadores. De acuerdo con el número de establecimientos, el subsector más importante fue el de productos

alimenticios, con 33.17% del total, seguido de productos metálicos, maquinaria y equipo con 27. 88%. En tercer lugar se situó el de productos de madera con un 13.48%. Al considerar la ocupación el subsector más importante es el productos industriales metálicos, con el 41.65% del total; el segundo lugar le correspondió al de productos alimenticios, con16.28%; y el tercero al de textiles, con15.37%.

De gran importancia es el subsector de productos metálicos en cuanto a la formación bruta de capital, como indicador de la inversión y la generación de valor agregado, al concentrar respectivamente 51.56% y 39 43% del total de la manufactura estatal.

El universo de la industria manufacturera en Querétaro, en 1993, había aumentado a 3,054 establecimientos que dieron empleo a un total de 60, 518 trabajadores. Dentro de los diferentes subsectores ahora destaca en primer lugar el metal-mecánico, en el que se concentran 852 establecimientos, es decir 27.90%; da empleo a 23,668 trabajadores que representan 39.11% del personal ocupado en la manufactura, su formación bruta de capital representa 45.67% y genera 38.27% del valor agregado bruto. Destacan la fabricación de: partes para el sistema de transmisión de automóviles, aparatos de uso doméstico y maquinaria y equipo eléctrico.

Se encuentran en segundo y tercer lugar la industria de alimentos y la textil, respectivamente. La primera representa 27.47% de los establecimientos, dando empleo a 17.47% de los trabajadores de la manufactura; la formación bruta de capital alcanza 22.91% y genera 23.77% del valor agregado bruto. La segunda cuenta con 13.10% de los establecimientos, empleando 16.55% del personal ocupado; sin embargo sólo participa con 6.82% del valor agregado bruto de la manufactura e igualmente presenta un porcentaje muy bajo (4.13%) de la formación bruta de capital fijo que es un indicador de la inversión realizada en maquinaria y equipo. Por lo que queda de manifiesto que esta es una de las ramas más golpeadas por la crisis económica y la apertura comercial al exterior.

Encuesta realizada por la Secretaría de Desarrollo Económico del Gobierno del Estado, en 1993, arroja un total de 1,227 éstablecimientos industriales, que en su conjunto generan 95% del PIB industrial del Estado y la estructura industrial según tamaño (número de empleados y el valor de las ventas anuales), de los establecimientos, define un 60% de microindustrias, 22% de pequeñas, 9% de grandes y 8% de medianas, como puede verse en el cuadro siguiente, que contiene cifras redondeadas.

Tabla 7.3.3.1.- Clasificación por tamaño de los establecimientos industriales en el Estado de Querétaro

Tamaño	Rango del número de trabajadores	Rango ventas anuales En VSMG	Porcentaje del total de establecimientos
Microindustrias	Uno a 15	Hasta 110	60
Pequeña	16 A 100	Menor o igual a 1.115	22
Mediana	101 a 250	2,010	8
Grande	más de 250	más de 2,010	9

VSMG: Veces el salario mínimo general anualizado.
Fuente: Encuesta Industrial 1994 elaborada por la Secretaría de Desarrollo Económico del Gobierno del Estado de Querétaro.

La producción industrial de Querétaro, tiene su principal proyección hacia el mercado nacional, pues sólo el 10% se exporta al extranjero, absorbiendo el mercado estatal el 55% y el nacional el 34% del total, existiendo una relación con el tamaño de las 136 industrias exportadoras, como puede verse en la siguiente tabla:

Tabla 7.3.3.2.-Relación directa entre el tamaño de la industria y sus ventas al extranjero

Tamaño de la empresa	Porcentaje de sus ventas al exterior	Porcentaje en relación con las industrias exportadoras
Microindustria	2	8
Pequeña industria	10	24
Mediana industria	19	20
Gran industria	34	48

Fuente: Encuesta Industrial 1994 elaborada por la Secretaría de Desarrollo Económico del Gobierno del Estado de Querétaro.

Tabla 7.3.3.3.-Principales industrias exportadoras por rama de actividad

Rama de actividad	Porcentaje
Productos metal-metálicos y autopartes	38
Productos químicos caucho y plástico	17
textil	23

Fuente: Encuesta Industrial 1994 elaborada por la Secretaría de Desarrollo Económico del Gobierno del Estado de Querétaro.

En Querétaro, desde los años cuarenta se cuenta con inversión extranjera, la que se concentra en los ramos industriales siguientes: Textil, papelera, hulera, farmacéutica, alimenticia, metal-metálica y electrónica, en la actualidad se ubica predominantemente en la metal-metálica seguida de la de productos químicos. En cuanto a su origen se observa poca diversificación, ya que proviene principalmente de Estados Unidos y representa 50%; le siguen en importancia Alemania y Japón, cada uno con 9%, y España con 7%.

Referente a la procedencia de las compras, se realizaron por las empresas en el Estado en un 48%; en el País 34% y en el extranjero 18%. Se advierte que a mayor tamaño de las empresas, mayor es el importe de sus compras en el extranjero, así la mediana gastó 34% y la grande 46 por ciento. De mayor conveniencia productiva resultan las grandes empresas, generalmente vinculadas a los grandes grupos de capital privado nacional, sector público o al capital trasnacional. Utilizan y tienen acceso a tecnologías más avanzadas y mayores recursos financieros; sin embargo generan relativamente menos empleos que las más pequeñas, ya que presentan una mayor composición orgánica de capital.

Las que enfrentan las mayores dificultades para su supervivencia, son las de menor tamaño como la micro, pequeña y mediana empresa debido a los problemas crediticios que las llevan a la descapitalización, de modo que el 80% de las 2,500 empresas de esta magnitud, trabajan con números rojos (Excélsior 4-IV-1993).

7.3.4.-Actividades terciarias

En los últimos veinte años en Querétaro el sector terciario de la economía ha sido el que mayor contribución ha aportado al PIB estatal. En 1970, representaba el 45.2: en 1980, descendió ligeramente a 44.0% y alcanzó su nivel máximo en 1993 con 59.2%.

Dentro de las actividades del sector que han pintado más, se encuentran las comerciales al pasar de 19.1% en 1970 a su máxima participación en 1985 con 25.43% y descender en 1993 a 22.42%.

Este desarrollo ha estado estrechamente ligado a al proceso de industrialización y al crecimiento poblacional que se ha generado, este fenómeno ha sido más patente en los municipios con mayor dinamismo económico.

En el año de 1988, el número de establecimientos comerciales censados fue de 8,925, que dieron ocupación a un total de 23,925 personas. En un 93.7% estos comercios fueron al por menor y concentraron a gran parte del personal ocupado (80.9%) y del valor agregado censal bruto (59.4%), en cuanto al giro de las ventas en primer lugar destacó el comercio de alimentos y bebidas, seguido del de ropa y calzado.

Los centros principales de desarrollo de esta actividad fueron los municipios de Querétaro (64%), San Juan del Río (13.18) y Tequisquiapan (7.38%), que sumados reunieron 84.56% del total de establecimientos. En cuanto a la concentración del personal ocupado Querétaro conjunta al 73.3% con 80.26% del valor agregado, seguido de San Juan del Río con 11.33% y 11.87% respectivamente.

Predominan en cuanto a tamaño los establecimientos de entre 0 y 2 personas con el 79.93% del total, con 41.43% del personal ocupado y 18.6 % del valor agregado; en el rango de 51 a 100 personas, solo existían 21 establecimientos, equivalentes al 0.4%, con 5.87% del personal y valor agregado de 12.86%. En el rango de 101 a 500, solo existían siete establecimientos (0.08% del total), generando 5.64% del empleo, con 6.41% del valor agregado.

Los ingresos de los establecimientos de los dos rangos más altos representaron 18.15% del total, mientras que los del rango menor sólo 13.09%.

En 1993 hubo un crecimiento en el número de establecimientos (14,722) del 64.95%. El aumento en el empleo fue de 64.98%, al alcanzar la cifra de 39, 586 personas ocupadas en esta actividad.

El comercio al por mayor contó con 1,121 establecimientos y con 8, 562 personas ocupadas, representando 7.61% y 21.63%, respectivamente. Destaca la venta de material de desecho con 823 establecimientos y 8,623 personas ocupadas.

La mayor parte de los establecimientos (13,601), 92.39%, se dedicó al comercio al por menor, dando trabajo a 31,024 personas, que representaron 78.37% del total. En este rubro predomina el comercio de productos alimenticios con 7,286 establecimientos y 14,353 personas ocupadas. Por su parte, el comercio de productos no alimenticios aumentó a 6,315 establecimientos y ocupó a 16,671 personas.

En los municipios de Querétaro, San Juan del Río, Tequisquiapan y Corregidora, la concentración geográfica de la actividad comercial se mantuvo en los últimos años, casi igual que en 1988 con 83.84% y 87.88% de personas ocupadas. Pero en Querétaro se registró un ligero descenso con 9,128 establecimientos, 62% del total; no obstante, mantuvo su importancia en cuanto al empleo con 27,543 personas ocupadas, representando 69.58 del total y en cuanto a la generación de valor agregado 80.36%. En San Juan del Río, con 13.65% de los establecimientos, 12.32% de las personas ocupadas en la actividad comercial y 9.65% del valor agregado.

En cuanto al tamaño de los establecimientos, predominan al igual que en 1988, los que se encuentran en el rango de 0 a 2 personas, con 11,555 establecimientos, correspondientes al 78.49% del total, en donde laboran 16,658 personas, quienes representan 42.68%. Los establecimientos de mayor tamaño, por ejemplo, los que se encuentran en el rango de 51 a 100 personas, solo equivalen al 2% del total, aunque ocupan 4.8% de las personas: los de mayor rango, de 101 a 500 personas, representan 0.10%, y ocupan 6.27% del total de personas. En estos dos últimos rangos se generan 18.41% del valor agregado y se obtiene 28.41% de los ingresos derivados de la actividad.
El desempleo en Querétaro, según datos oficiales, a principios de 1996, era de 5.7%, los que en buena parte se ocupaban en el sector informal de la economía, protagonizado por vendedores ambulantes, principalmente presentes en las ciudades de Querétaro y San Juan del Río, el cual creció en los primeros meses del citado año en 7.3% (la Jornada 6-IX-1994).

En 1970 la contribución del sector servicios al PIB estatal, representó 22.55% del total, aunque llegó a su punto más bajo (14.74%) en 1988, para alcanzar en 1993 su máxima participación en el periodo, que fue de 26.76 por ciento.

En 1988, el universo del sector servicios en Querétaro estaba conformado por 4,721 establecimientos, los cuales ocuparon un total de 17,915 trabajadores. El subsector de restaurantes y hoteles destacó con 31.39% por el número de establecimientos, seguido por el de reparación y mantenimiento, con 28.09%, y el de servicios profesionales y técnicos, con 17.07%. De acuerdo con el personal ocupado, los dos primeros sectores mantienen su importancia con 31.60% y 19.91%, respectivamente; el tercer puesto lo tuvieron los servicios educativos, de investigación y otros con 21.4 por ciento.

Sin embargo si se consideran los ingresos y generación de valor agregado, el subsector de reparación y mantenimiento con 30.63% y 24.68% respectivamente. En segundo lugar están los restaurantes y hoteles con 27.69% y 23.90%, seguidos de los servicios educativos con 15.68% y 19.94%, seguidos de los servicios educativos con 15.68% y 19.91%.

Sin embargo, si se considera los ingresos y la generación de valor agregado, el subsector de mayor peso es el de reparación y mantenimiento con 30 66% y 24.68%, respectivamente. En segundo lugar están los restaurantes y hoteles 27.69% y 23-90 %, seguidos de los servicios educativos con 15.68% y 19.91 por ciento.

En los servicios al igual que en la actividad comercial, existe una alta concentración geográfica, en este año de 1988, concentrando Querétaro 68.90% de establecimientos, 79.51% del personal ocupado, 86.78% de los ingresos y 87.27% del valor bruto generado. El segundo lugar lo tubo San Juan del Río con 14% de los establecimientos, 9.91% del personal ocupado, 7.03% de los ingresos y 2.21% del valor bruto generado.

En los establecimientos de servicios predominan significativamente los de menor tamaño. En el rango de 0 a 2 personas, se situaba en 1988, 69.5% de los establecimientos; en el de 3 a 5 19.83%, mientras en el rango de mayor tamaño, de 251 a 500 personas, solo 0.06%, estos mismos rangos de tamaño ocuparon respectivamente, 25.62%, 18.61% y 7.31%, del personal total. No obstante, es necesario hacer notar que aunque el rango de mayor tamaño estaba representado por solo tres establecimientos, estos obtuvieron 20.75 % de los ingresos derivados de la actividad, mientras que los dos rangos más pequeños, representados por 4,217 establecimientos en conjunto, obtuvieron 30.11% de los ingresos.

En 1993 que es el último año del que tenemos noticias de fuente confiable, se mantuvieron las cosas sensiblemente proporcional a la información anterior, excepto en los ingresos obtenidos que tuvieron un cambio significativo. Aunque el primer lugar sigue siendo representado por los hoteles y restaurantes con 21.55%, seguido de los servicios profesionales, con18.34%, el tercero fue ocupado por los servicios relacionados por la agricultura, ganadería, construcción y transporte entre otros, con 17.72%, que contrasta significativamente con 3.71% de 1988, como puede observarse en el cuadro correspondiente. Este cambio es atribuible a la alta inversión realizada por la rama de transporte terrestre, ya que representó 96.65% del total del subsector.

La concentración geográfica de los servicios en 1993, aumentó ligeramente en el caso de Querétaro al representar 69.55% del total de los establecimientos, mientras que en San Juan del Río disminuyó ligeramente a 13.58%. En relación con el personal ocupado, disminuyó en Querétaro a 76.44%, mientras que en San Juan del Río se elevó a 11.57%. De igual manera, en ambos municipios se concentró 89.75% de los ingresos derivados de la actividad y 90.41% del valor agregado.

7.3.5.-Movimientos urbanos y especulación

Sin duda alguna que el proceso de industrialización, es el factor principal en la dinámica territorial de la población, al atraer principalmente hacia la ciudad de Santiago de Querétaro, grandes grupos de migrantes estatales y nacionales en busca de oportunidades de empleo, desencadenando una fuerte presión sobre los servicios urbanos y la vivienda. Algunos, los menos, pudieron encontrar acomodo en la ciudad mediante la tradicional compra- venta de inmuebles caros en relación con la capacidad de pago del comprador medio, lo que hizo florecer espectacularmente a fraccionadoras, inmobiliarias y constructoras, que obtuvieron jugosas ganancias durante el transcurso de las tres últimas décadas.

Pero la desigualdad social y económica de las clases populares, puesta de manifiesto en sus precarias condiciones financieras, les hizo inaccesible el suelo urbano mediante mecanismos formales, dando origen a asentamientos irregulares en la periferia; fenómeno que inicialmente fue producto de la desesperación de ciudadanos marginados del progreso, que en esa temeraria forma, encontraron la solución a su problema viviendístico.

Ambas corrientes migratorias de ciudadanos mexicanos de diferentes clases sociales, provocaron una explosión demográfica inimaginada en el municipio de Querétaro, así de 163,063 habitantes en 1970, pasó a 293,586 en 1980, y a 456,458 en 1990 (COEPO 1995: 79). Entre 1970 y 1985 la mancha urbana del municipio de Querétaro, creció seis veces al aumentar de 11 a 66 km2. Esta tendencia mostró una aceleración importante entre 1985 y 1989, cuando se establecieron ocho asentamientos en la zona Norponiente de la Ciudad, que hicieron incrementar la superficie urbana en 19 km2 adicionales.

El crecimiento ha tenido también otras direcciones por ejemplo: al Sur, Noreste y al Este, uniéndose con la localidad de la Cañada (cabecera municipal del Marqués) y al Surponiente, dirección en donde se ha unido con El Pueblito (cabecera municipal de Villa Corregidora), de tal forma que el crecimiento parece incontrolable (García Guerrero 1990). Topográficamente la parte Oriental de la Ciudad de Santiago de Querétaro, presenta pendientes muy pronunciadas que dificultan la dotación de servicios, por lo que los asentamientos se dieron en las zonas, en primera instancia, más accesibles a los servicios urbanos existentes en ese momento y sin planeación a largo plazo, en superficies conformadas por terrenos planos y zonas de agostadero, pero que desgraciadamente eran parte importante de la zona laborable del Valle, que los especuladores cambiaron de uso arbitrariamente, sin ninguna consideración ecológica, con la tácita o real complicidad de las

autoridades, que en su momento aceptaron los hechos. Son los casos de la colonia Satélite, establecida en 1971 al Norponiente de la Ciudad; Emiliano Zapata, en las faldas del Cerro Gordo; Santa Bárbara, San José de los Olvera y Los Olvera, en el municipio de Corregidora; Lomas de Querétaro y Lomas de Casa Blanca, en el Cerro del Cimatario y San Pedro Mártir, en el Cerro del Conejo. Estos asentamientos comparten las características de ser populares, excepto Lomas de Querétaro, que es un fraccionamiento de clase media, pero con la característica común de estar asentados en tierras de origen ejidal (García Guerrero 1990).

En 1980, el avance urbano sobre dichas tierras laborables que rodean a la Ciudad Santiago de Querétaro, representaba el 58% de la extensión total del municipio, superficie en la que se asentaron tanto industrias, como desarrollos habitacionales. En el primer caso, o sea para las industrias, el estado expropió el ejido de El Salitre, en donde se construyó el parque industrial Benito Juárez.

Por su parte la compañía privada Ingenieros Civiles Asociados (ICA), a través de su filial Parques Industriales, adquirió del Estado 2.25 millones de metros cuadrados de tierras agrícolas. Los desarrollos habitacionales, se generaron en buena medida en forma irregular, como en los casos de los ejidos de Casa Blanca, San Pablo, Menchaca y Bolaños, que son ejemplo de lo sucedido (García Peralta 1986: 380).

El escenario local de las luchas urbanas en Querétaro, ha estado fuertemente influido por la dinámica económica estatal y los movimientos especulativos del capital inmobiliario, que han encarecido el precio del suelo.

El sector inmobiliario de Querétaro, ha participado en la configuración del espacio urbano tanto en la creación de parques industriales como de suelo habitacional y ha ofertado los bienes que mejor convienen a sus particulares intereses, ya que no hubo en el momento de la tramitación de las autorizaciones de los desarrollos mencionados, por parte de las autoridades competentes, objeción ni preocupación alguna, que no se relacionara con el pago de los derechos y la entrega de las áreas que marca la ley de fraccionamientos del estado, para zonas verdes y equipamiento urbano, mismas superficies que no tuvieron tal finalidad colectiva, en las ahora colonias resultantes del fraccionamiento de dichos suelos, lo que puede corroborarse fácilmente consultando los planos cuyo proyecto inicial fue aprobado y debidamente publicado en el periódico oficial del Gobierno del estado.

En la modalidad de suelo habitacional, durante su periodo de auge, 1960-1982, este sector desarrolló varios fraccionamientos de tipo residencial y campestre principalmente y solo unos cuantos de clase media, localizados en terrenos privados de uso agrícola (García Peralta 1986:386-392).

El impacto urbano más importante que produjeron estas fragmentaciones, como resultado de la falta de un estudio mercadológico, fue una explosión urbana "artificial", en el sentido de que la oferta superó la requerida por el desarrollo industrial y el incremento de la población en la ciudad, lo que queda de manifiesto por el hecho de que algunos fraccionamientos tuvieron durante varios años, existencias de lotes baldíos, dando lugar a

un crecimiento especulativo de la mancha urbana, cuyos componente encarecieron notablemente, no solo por el precio de los lotes urbanizados, sino también por el mantenimiento y los costos de los servicios públicos en la ciudad.

Lo anterior, sin llegar a ser una práctica monopólica, si benefició sólo a unos cuantos empresarios, ya que en conjunto, los tres grandes grupos inmobiliarios-Ingenieros Civiles Asociados (ICA), Jurica y Casas Modernas- acapararon 22.5 millones de metros cuadrados, equivalentes al 45% del área de la mancha urbana (García Peralta 1986: 396).

Los primeros movimientos urbanos que surgieron en Querétaro fueron prácticamente promovidos por el aparato político del Estado, en la búsqueda de un mayor consenso entre la población, ante una creciente crítica al sistema y a los funcionarios del gobierno, por parte de la sociedad, iniciándose con la invasión de terrenos ejidales que en 1968, llevó a cabo un grupo de familias procedentes de la sierra queretana. Al nuevo asentamiento creado se le llamó María Esther Zuno de Echeverría y fue el producto de cuatro años de movilizaciones, mítines y pliegos petitorios sin respuesta, lo que motivó la ocupación violenta de los predios mencionados y la conformación del campamento con el nombre mencionado de la esposa del presidente de la República en turno, por aquel entonces.

Todo lo anterior se realizó con el asesoramiento del Consejo Agrarista Mexicano (CAM), que en ese tiempo lidereava su fundador, el célebre Prof. Humberto Serrano; sin embargo, fue hasta 1975, cuando con la intervención de las instancias federales y locales, se logró la promesa oficial de regularización y corporativización del movimiento y la introducción de los servicios públicos urbanos.

Posteriormente, surgieron otros movimientos análogos, pero todos siguieron un camino similar, produciendo como resultante gran número de fraccionamientos irregulares, surgidos en el último tercio del siglo pasado, que hoy, ya con los servicios urbanos de que los dotaron diversas administraciones de los tres niveles de gobierno, conforman el suelo urbano de las colonias en las que habitan cientos de miles de familias queretanas de este inicio del nuevo milenio.

7.3.6.-Patrimonio histórico

El centro histórico de la ciudad de Santiago de Querétaro, fue reconocido por la UNESCO en 1996 como Patrimonio de la Humanidad, asentándose en una superficie de 400 hectáreas aproximadamente que incluyen alrededor de 1,200 inmuebles, estando conformado por edificios, calles y plazas de gran valor arquitectónico e histórico que han sido el escenario de los acontecimientos políticos y sociales de la Ciudad y del Estado y en muchas ocasiones de la nación, constituyendo el mayor referente de la identidad de la ciudad (Boils 1993: 1).

Es sumamente interesante conocer el origen de este Patrimonio, el que se remonta a diferentes épocas de la vida de la Ciudad. Al respecto podemos decir, que en el Siglo XVII se construyeron varios conventos, siendo uno de ellos el de Santa Clara, destinado para mujeres y cuya iglesia es una de las más importantes del arte barroco. De ese mismo tiempo datan los de San Antonio y el de los Carmelitas Descalzos, parte de cuyas edificaciones, aun permanecen.

El antecedente mas remoto de la Universidad Autónoma de Querétaro como institución, es el Colegio de San Ignacio de Loyola, que fue fundado por la Compañía de Jesús, convirtiéndose en el centro de enseñanza más importante de la entidad y cuyo edificio se conserva hasta nuestros días, siendo uno de los claustros más representativos de la arquitectura jesuita en México; pero no es sino hasta el Siglo XVIII cuando la Ciudad alcanza su esplendor, procediendo de esa época el acueducto, la mayor parte de las plazas y fuentes públicas, iglesias, conventos y residencias señoriales.

La conclusión del proyecto de la Alameda Hidalgo, que tradicionalmente desde su puesta en servicio, ha sido uno de los lugares donde generaciones enteras de queretanos, sobre todo los citadinos de escasos recursos, han gozado del placer del esparcimiento al aire libre, se realizó en el Siglo IXX. En este mismo siglo, después del Sitio de Querétaro por el Ejército Republicano en el año de 1867, que causó grandes destrozos a la Ciudad y que concluyó con la caída del llamado Segundo Imperio y la captura, juicio y muerte de Maximiliano de Habsburgo y sus principales generales, se hizo efectiva la desamortización de los bienes eclesiásticos a través de la aplicación de las Leyes de Reforma, con la cual muchos de los inmuebles del clero pasaron al gobierno y a particulares, llevándose a cabo obras de reconstrucción y remodelación, que consistieron principalmente en abrir calles y crear otros espacios y edificaciones públicos, los que se realizaron en afectaciones de terrenos que pertenecieron principalmente a los conventos de Santa Clara y San Francisco. De ese tiempo datan el Jardín Zenéa y muchas de las construcciones aledañas a él, conformándose así el Centro Histórico casi tal como lo conocemos hoy en día (Boils: 8) (Rodríguez Familiar José. Documentos para la Historia Tomo I. 1870-1887).

Es importante señalar que el estancamiento poblacional y económico que sufriera la Ciudad en los primeros cuarenta años de los novecientos, época de gran oscurantismo amparado en el progreso, en cuanto a la conservación de la traza y arquitectura de las ciudades coloniales del País, coadyuvó a que el Centro Histórico no fuera modificado significativamente, conservándose así la mayor parte del patrimonio histórico de la Ciudad.

En lo referente al saneamiento y confort de los habitantes, en el recientemente terminado Siglo XX, continuó el dinamismo urbano de Querétaro con la ampliación e introducción de los servicios públicos, tales como electrificación, agua potable y pavimentación de calles (muy notable la del centro histórico con adoquín de cantera, que sustituyó al de empedrado y en la que existe una inversión económica cuantiosa que da el sello de identidad mundial a sus vialidades).

Posteriormente, aunque la entidad incrementó significativamente su crecimiento industrial después de la década de los novecientos sesenta, el Centro Histórico no fue

mayormente dañado por el auge modernizador, aunque si se realizaron en algunos casos aislados, modificaciones y destrucciones, principalmente en fachadas para abrir accesos a inmuebles a los que se les cambiaba de uso habitacional al de comercial o de servicios, así como demoliciones piratas o por excepción permitidos por ignorancia de la autoridad o influyentismo, pero nada comparable a lo sucedido en ciudades como México, Guadalajara y Monterrey.

En el Centro Histórico se alojan las sedes de los poderes políticos, lo que se verifica en edificios coloniales que datan del Siglo XVIII, mismos que han sido respetados básicamente en su arquitectura colonial original. Aquí se localizan inmuebles tan valiosos como los ex conventos de San Francisco y San Agustín, el primero inauguró la construcción religiosa realizada en la entidad, lo que sucedió en 1540 y hoy aloja al Museo Regional de Querétaro, este inmueble se encuentra contiguo a la iglesia del mismo nombre, que algunos años fuera la Catedral de la Diócesis, en su interior alberga esculturas de Mariano Arce y de Mariano Montenegro y en su coro se encuentra la sillería original, que es obra del famoso arquitecto celayense ,Francisco Eduardo Tresguerras, al igual que el facistol barroco y el frontis del antiguo órgano tubular (Loarca 1992: 22).

La construcción del templo de San Agustín fue concluida en 1736, aunque los retablos barrocos que tenía datan de 1745, año en que fue bendecido el templo por el entonces arzobispo de México don Antonio de Vizarrón. De acuerdo con el Cronista actual de la Ciudad " En el convento Agustiniano de Querétaro resulta maravilloso el estilo barroco del Siglo XVIII que le da a este edificio la categoría de la expresión más acabada de la cultura y el arte de Querétaro, como la Tercera Ciudad del Virreinato" (Loarca 1992: 70).

El claustro principal del convento ha sido ocupado desde el Siglo XIX por dependencias gubernamentales que han modificado su construcción original. Sin embargo, la belleza de dicho claustro permanece, habiendo siendo durante varios años reproducida su imagen en los billetes de 20 pesos. Este inmueble en la actualidad lo ocupa el Museo de Arte de Querétaro.

El estilo barroco, caracterizado por la profusión de adornos, nacido en la época de la contrarreforma en Europa, floreció en Italia entre 1630 y 1750. El término barroco se aplica no solo a la arquitectura, sino también a la pintura, a la escultura y a la literatura. Sus principales características son el triunfo de la línea curva, la búsqueda de planos grandiosos, exuberancia de la decoración y una especial atracción por la escultura del movimiento. Bernini, Borromini y Cortona sus precursores, son imitados por numerosos artistas y secundados por pintores de la época, cuyos techos artesonados constituyen un elemento de decoración interior. En España el barroco se mezcla a veces con elementos hispanoárabes y constituye un arte nacional, gracias a su interpretación por Churriguera (palacio de San Telmo en Sevilla; Sacristía de la Cartuja de Granada y Palacio del Marqués de Dos Aguas en Valencia). La riqueza de los santuarios de Hispanoamérica, cuyas muestras se encuentran abundantemente en las viejas poblaciones del País, se debe sobre todo a la introducción del barroco español y Querétaro fue durante la colonia, vanguardista de este bello estilo en México, que sus nostálgicos artistas y arquitectos criollos y mestizos

interpretaron y adaptaron brillantemente en las diversas obras a su cargo, para legar a la posteridad, lo que hoy disfrutamos y conocemos como el patrimonio histórico de la Ciudad.

7.4.- El medio rural

En este apartado, trataremos de dar algunos elementos para poder comprender con mayor agilidad los problemas más graves, algunos endémicos, que padece el campo queretano.

Una de las mayores incertidumbres, es la descapitalización casi total, con la consecuente ausencia de los elementos necesarios para una producción agropecuaria, minera y forestal modernas, que los mercados estatal, nacional e internacional pudieran absorber, con la paralela creación de fuentes de empleo y el abatimiento del fenómeno migratorio y exportación ilegal permanente de obra de mano hacia los Estados Unidos de Norteamérica.

Este vacío de inversión, desencadena el abandono de tierras agrícolas, la baja de eficiencia productiva y las restricciones en financiamiento crediticio. Con estos argumentos y como parte de la solución, se realizaron en el año de 1992 modificaciones al Artículo 27 de la Constitución General de la República, lo que aunado a la apertura comercial derivada del Tratado de Libre Comercio (TLC), que entró en vigor en el año de 1994, se trató de dar respuesta a la problemática del campo mexicano, aspectos sobre los que haremos las siguientes consideraciones.

Existe una gran diferencia entre las condiciones de producción agrícola entre México, Estados Unidos y Canadá, ya que en los dos últimos, esta actividad se caracteriza fundamentalmente por el uso intensivo de tecnología, lo que da como resultado altos rendimientos en los cultivos, contando los productos obtenidos con medidas proteccionistas que garantizan la rentabilidad de las inversiones en el campo.

Como ejemplo se cita el caso del maíz, en el que Querétaro ha mantenido rendimientos por debajo del promedio nacional, como en 1989 en el que aquí se produjeron 1.28 toneladas por hectárea y 1.69 toneladas por hectáreas a nivel nacional, mientras que en Estados Unidos fue de 7.02 y en Canadá de 6.31 (INEGI 1991: 35 Y 307).

Pero no sólamente no competimos internacionalmente, sino que es necesario realizar elevadas importaciones de granos, que la Secretaria de Agricultura y Desarrollo Rural (SAGAR) estimaba en nueve millones de toneladas (La Jornada 10- IV-1996) y que teniendo en consideración la escasez de divisas, sobre todo en ese año, representa un grave problema.

Las modificaciones a la legislación agraria responden a la lógica neoliberal que plantea la necesidad de resolver la creciente descapitalización del campo con la entrada de capitales privados, que requieren necesariamente de la "seguridad" en la tenencia de la tierra, para lo cual se anunció el fin del reparto agrario.

Estas modificaciones también plantean dejar en "libertad" y abandonando viejas actitudes consideradas paternalistas, a los ejidatarios y comuneros de convertirse en propietarios privados de sus parcelas, ya sea para venderlas o asociarse con empresarios privados, respondiéndose a la necesidad de compactar las tierras. Con esta medida se pretende enfrentar la existencia de prácticas antes ilegales, como el arrendamiento y venta de terrenos ejidales, que ahora podrán integrarse al mercado rural o urbano y que de acuerdo con el planteamiento gubernamental, podrán tener lugar sin que se formen nuevos latifundios, ya que se establece como límite de propiedad de cada socio el que regula la pequeña propiedad.

En la lógica neoliberal, estas medidas crearían las condiciones necesarias para el flujo libre de los capitales privados al campo dando fin al problema de la descapitalización, que se expresa cíclicamente en las crisis del sector primario. Sin embargo, la resolución de conjunto del problema agrario, no puede depender únicamente de la lógica capitalista y de mercado, menos aún cuando el gobierno no solo se retira de la economía como inversionista y propietario, sino que ha venido recortando el presupuesto en gastos sociales y en programas de desarrollo rural.

En Querétaro la situación se vuelve aun más compleja, pues las tierras de mejor calidad, que además cuentan con la mejor infraestructura de riego y de comunicaciones, han venido reduciéndose ante el avance del desarrollo urbano e industrial del corredor San Juan del Río- Querétaro, municipios con el mayor dinamismo económico y poblacional.

7.4.1.-Sector agropecuario

En lo general Querétaro es un Estado sin vocación agrícola, porque tiene un relieve accidentado y amplias extensiones de tierras áridas con altos niveles de desertificación, que llegan a abarcar casi el 80% del territorio, además de escasas corrientes superficiales, por lo que la mayor parte del agua se extrae de pozos, desafortunadamente sobre-explotados. Así el sector primario en Querétaro, presenta diferentes niveles de desarrollo, determinados en buena medida por la variedad de características físicas y climáticas, entre otras las mencionadas.

La región privilegiada en donde se presentan las tierras más fértiles y con infraestructura de riego, se localiza al Sur de la entidad, en los municipios de Querétaro, Corregidora, Pedro Escobedo, San Juan del Río, Tequisquiapan, El Marques y Ezequiel Montes, en donde se desarrolla la agricultura comercial de alto rendimiento y la ganadería de alta tecnificación, dedicada principalmente a la producción de leche, mientras que el resto de las regiones presenta severos rezagos.

En Querétaro como en el resto del País, la contribución del sector primario al producto interno bruto, se ha venido reduciendo significativamente. En 1970 esta contribución fue de 17.9%: en 1980 del 11.4%, descendiendo significativamente a 4.6% en 1993, mientras la industria y los servicios aumentaron su participación a lo largo del mismo periodo. Así mismo, al interior del sector se ha incrementado la importancia de la

producción ganadera en relación con la agricultura, y al interior de esta última, ha venido aumentando la participación de cultivos utilizados como insumos para la explotación ganadera.

Como ya se explicó, el Estado tiene una superficie total de 11,769 km2, de los cuales 4,601 son terrenos de primera; 4,915 son tierras de segunda; 1,129 son de tercera y 1,124 son no aprovechables. Es decir, solo 39.1% ofrece las mejores condiciones para la agricultura. En relación con el uso del suelo, 249,905 hectáreas equivalentes al 22% de la superficie, se destinan a la producción agrícola; 691,481, que equivale al 59%, son de agostadero, o sea que son sitios que solo se destinan a que pasten los ganados en el estío; 193,908, el 16% son forestales y 41,606, el 3% del territorio, se destinan a otros usos (Gobierno del Estado de Querétaro 1994: 57).

De las 249, 905 hectáreas con uso agrícola, 60,046 son de riego, mientras que 189,859 son de temporal. De las de riego la mayor proporción (75%), se encuentra en las regiones de San Juan del Río y Querétaro, paralelamente al 60% de la superficie aprovechable. (Gobierno del Estado de Querétaro).

Si vamos a la aplicación de los criterios de eficiencia, comparando desde 1980 a 1992, los datos de la superficie cosechada en relación con la superficie sembrada, se observa un criterio muy diferenciado con porcentajes que van de 45.9% en 1982, a 91.4 en 1990. Estas grandes variaciones se explican en parte, por la vulnerabilidad de la agricultura Queretana, en donde 76% de la superficie agrícola es de temporal y por tanto depende principalmente del régimen de las lluvias que se presenta cada año, y tan solo 24% de la misma es de riego.

La Comisión Nacional de Zonas Áridas afirma, que el porcentaje de desertificación en el País ha hecho aumentar las zonas áridas de 10 a 22, debido a las sequías de los últimos años. Las zonas áridas y semiáridas abarcan ya alrededor de un millón de hectáreas, las cuales representan el 52% del territorio Nacional. En este contexto, Querétaro se encuentra entre los estados con zonas áridas y ha sufrido en los últimos años entre 7 y 12 sequías (La Jornada 28-VI-1995).

En 1992, la sequía siniestró la mitad de los cultivos de maíz y frijol, equivalente a 50,000 hectáreas. Los campesinos que sufren las pérdidas al no tener aseguradas sus cosechas, son atendidos con programas de emergencia, consistentes en reparto de despensas o empleo de mano de obra rural por ejemplo, que resultan ser meros paliativos coyunturales (Excélsior 26-XI-1992).

Y por sí fuera poco, en 1993 los cultivos, fueron dañados por el granizo y por los efectos del Huracán Gert. Según la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH), se perdieron 20,000 hectáreas. En esta ocasión, menos de 5% de los productores tenía asegurada la siembra, por lo que todos tuvieron que reintegrarse a sus otras actividades como braceros ilegales, albañiles, ambulantes, o cualquier otra cosa (Excélsior 14-XI-1993).

Dos años después en 1995, según el gobierno del estado, el 20% de pérdidas en las 140,000 de temporal se debió a la sequía (Excélsior 27-VII-1995). Meses después, el Gobierno del Estado de Querétaro, la CNC y la Unión Ganadera Regional (UGR) informaron que debido a las heladas y a los efectos del huracán Roxana se perdieron 81,000 toneladas de granos básicos y murieron 200 cabezas de ganado (La Jornada 19-X 1995).

Pero la crisis del campo no solo encuentra sus causas en las sequías u otros fenómenos que son imputables a la naturaleza, sino que también se deben a las políticas gubernamentales dirigidas a este sector, tema que es una beta inagotable de críticas de diferentes tendencias económicas y políticas, como es el caso de la del ramo financiero con los problemas arrastrados por el Banco Nacional de Crédito Rural (BANRURAL)-principal institución que otorga crédito a los campesinos, y por el Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO)-el programa de apoyo más importante al campo surgido durante la Administración Federal 1988-1994-.

Los pocos resultados que se obtienen de los recursos invertidos para los fines propuestos, pone constantemente de manifiesto la agudeza del problema de la escasa rentabilidad de la siembra de temporal y la errática política nacional, y por ende estatal, en materia agrícola y de agua para todos los usos.

Respecto a los principales cultivos en el estado, por la extensión sembrada destaca en primer lugar el maíz con 76,898 hectáreas, de las cuales 55,887.0, o sea el 72.7%, son de temporal y solo 21,011.0, o sea, 27.3%, son de riego; en segundo lugar está el maíz intercalado con 38,840.0 hectáreas, de las cuales 35, 799.0, equivalentes a 92.2%, fueron de temporal y una mínima parte, 3,041.0, o sea el 7.8%, de riego; el tercer lugar lo ocupó el sorgo con 10,236 hectáreas, situación inversa a las dos anteriores, pues 10,147 hectáreas, 99.1%, fueron de riego y solo 91.0 hectáreas, o sea 0.09%, de temporal; en cuarto se situó la alfalfa con la totalidad de sus 8,892.5 hectáreas en tierras de riego; en quinto el frijol con 7,681.0, de las cuales 6,628.0, equivalentes a 86.3%, fueron de temporal, mientras 1,053.0, o sea 13,7%,de riego. Otros cultivos importantes como el trigo, la cebada y la avena forrajera tinen altas proporciones de su siembra en riego que van de 79.3% a 99.5%.

Como puede observarse, los cultivos que son base de la alimentación, el maíz y el frijol, se producen en condiciones de alta vulnerabilidad, al predominar su siembra en tierras de temporal, en tanto los principales comerciales se producen en tierras de riego con grandes ventajas. Por ejemplo,. Del total de agua disponible para riego, 42.5% se destina para el cultivo de alfalfa y 18.2% para sorgo; en conjunto representan 60.7% para la alimentación de ganado, mientras para el consumo humano, tomando como ejemplo el maíz, solo destina el 28% de la disponibilidad de agua.

Del mismo modo en relación con los cultivos comerciales, cabe resaltar que, como en el caso del sorgo, su importancia ha crecido durante la década de los ochenta, cuando se registró un aumento de 30% en la superficie destinada a su producción, incorporando tierras de buen temporal, pero desplazando al maíz y al frijol (Gobierno del Estado de Querétaro 1990:59).

Pero en los últimos años ha cambiado el panorama, como en el caso del sorgo, alimento sumamente importante para la cría de ganado, que resulta más barato importar que cultivar, lo que desincentiva su producción, a lo que la SARH de plano consideraba la reducción de la producción de este grano en un 90%, debido a las importaciones; otra es que BANRURAL descartaba una política de subsidios, pero ofrecía estímulos a productores eficientes (Excélsior 7-XI-1992).

En un primer acercamiento a la eficiencia de los cultivos, se puede constatar una mayor proporción de superficie cosechada / superficie sembrada en las tierras de riego, en las tierras de riego en donde se localizan los cultivos más rentables (sorgo, trigo, cebada, alfalfa y otros), aunque también una parte importante de maíz.

El maíz , aunque se siembra en su mayoría en tierras de temporal, alcanzó en 1992, una relación entre lo cosechado y lo sembrado de 90.9%, mientras que el sorgo 99.9%, la cebada 98.3%, avena forrajera 98.2% y el trigo 95.1%. Con una relación menor estuvo el maíz intercalado con 73.1% y el frijol con 61.4%, siendo este el menor porcentaje.

Un indicador más preciso es el rendimiento por hectárea de superficie cosechada, siendo esta cualidad una función directa de la disponibilidad de riego y de la aplicación de tecnología. un ejemplo patente es el caso del maíz, comparando el rendimiento con el países como los Estados unidos y Canadá.

La siembra del maíz se da principalmente en el municipio de Amealco, y se obtiene mayormente en tierras de temporal, seguido de San Juan del Río y Huimilpan, en dicha producción.

7.4.2.- Ganadería

La vocación ganadera de Querétaro, es la primera característica que definen los estudios agropecuarios sobre la entidad, fundamentada en sus amplias zonas de pastos naturales y otras condiciones topográficas y climatológicas favorables para el desarrollo de dicha actividad, que sin embargo, no ha sido aprovechada.

Para el desarrollo de la ganadería en Querétaro se cuenta con 691,981 hectáreas, de las cuales 127,140 son de pasto y praderas inducidas y 564,841 son naturales; demás de una extensión de 9,631 de cultivos forrajeros (Gobierno del Estado de Querétaro 1994: 65).

En conjunto cinco municipios: Cadereyta, Landa de Matamoros, Jalpan, Tolimán y Peñamiller, reunen 47.2% de la superficie total de agostadero. Sin embargo, debido a la falta de tecnificación, en estos municipios, la producción se orienta principalmente hacia el autoconsumo. mientras que en los del sur del estado, Querétaro, San Juan del Río, Pedro Escobedo, El Marques, Corregidora y Colón, que solo disponen del 25% de la superficie de agostadero, se genera el 25% de la producción ganadera, resultados que manifiestan el carácter comercial y de alta tecnificación de la ganadería intensiva (Gobierno del Estado de Querétaro 1992: 58).

Los mejores pastos y tierras de riego y jugo destinadas a la producción de forrajes: alfalfa, sorgo, y cebada, se localizan en la zona Sur de Querétaro donde se concentra el ganado bovino de producción de leche. El resto de la superficie se sitúa en las zonas Norte y centro de Querétaro, caracterizadas por los pastos de menor calidad que son aprovechados por especies menos exigentes, como el bovino para abasto, caprino, ovino, caballos y mulas, entre otras (gobierno del Estado de Querétaro 1992: 58-59).

La final del año 1993,estaban registrados en Querétaro 236,051 cabezas de ganado bovino (incluyendo la producción de leche, carne y trabajo). En volumen la producción de bovinos fue de 17,150 toneladas equivalentes a más de 155 millones de pesos, siendo una de las actividades que mejores resultados obtuvo (Gobierno del Estado de Querétaro 1994: 65 y 66).

La producción de leche durante 1993 fue de 157,000,534 litros. Esta actividad ha logrado mantenerse a través de todas las dificultades que enfrenta en sus insumos, costos muy superiores a los de producción, control de precios e importaciones de leche en polvo y otros productos lácteos que desincentivan a los ganaderos.

La producción de bovinos se da en cinco municipios: El Marqués, San Juan del Río, Colón, Ezequiel Montes y Pedro Escobedo-en conjunto producen 47.4% del ganado bovino- (Gobierno del Estado de Querétaro 1994: 68).

El valor relativo (en miles de nuevos pesos), de la producción pecuaria (perteneciente al ganado), de Querétaro en 1992 fue de 1'313,472.79, de los cuales corresponden a ganado bovino 486,362.09, (37.03%); a porcino 113,632.61,(8.65%); a bovino 25,346.86, (1.93%); a caprino 29, 533.94, (2.25%); a equino 81,524.74, (6.21%); a aves 576,554.89, (43.90%) y a abejas 517.76, (0.04%) (INEGI 1993b: 264y 265).

Ya antes de la firma del Tratado de Libre Comercio, los productores agropecuarios se quejaban de las importaciones realizadas por la CONASUPO, ya que golpeaban a los productores nacionales, profundizando la descapitalización y el abandono del agro (Excélsior 26-XI-1992). Lo que desgraciadamente ha quedado confirmado con el cierre de 15 establos entre 1993 y 1994 de socios de la UGR, quien advertía entonces que esta actividad podría desaparecer (Excélsior 12 V-1993); así como por la compra de cinco empresas del grupo Avicultores de Querétaro por parte de compañías transnacionales como Pilgrim's Pride (La Jornada 6-VII-1995).

7.4.3.- Tenencia de la tierra

Propiedad ejidal: Como en toda la república, los grupos ejidales en Querétaro, tienen su origen en el movimiento revolucionario de entre 1910-1917, que una vez consolidado como gobierno, procedió al reparto de las tierras en los años treinta del pasado Siglo XX, y aunque muchas comunidades se formaron desde la época colonial, es hasta esos años, cuando logran hacer valer sus derechos de propiedad.

De conformidad con el VII Censo Ejidal, existen en el presente en Querétaro 360 ejidos y comunidades agrarias, de las cuales 353 tienen superficie de labor. En total abarcan una superficie de 604,405.66 hectáreas, que corresponden a 51.4% del territorio. La superficie ejidal se divide en 174,940.15 hectáreas (28.9%) parceladas, y 429,465.51 (71.1%) no parceladas. El número de ejidatarios y comuneros se estima en 35,859; aproximadamente 89.7% cuenta con parcela individual (INEGI 1994a: 13).

Los ejidos se localizan en la parte centro y Suroeste del estado, donde se ubican las zonas más compactas de este tipo de propiedad y se extienden al Noroeste. Las comunidades agrarias se sitúan tanto en el centro del estado como al Suroeste.
La mayor proporción de las tierras ejidales se concentra en cuatro municipios: Cadereyta de Montes, San Juan del Río, Colón y Arrollo Seco, y en conjunto alcanzan el 46.6% del total.
El uso del suelo de la superficie total se distribuye de la siguiente manera: 176,676.0 hectáreas (29.2%) son superficie de labor; 61,738 (10.2%) corresponden a bosque y selva 360,712.9 (59.7%) son de pastos naturales, agostadero o enmontada; y 5,278.7 (0.9%) se destinan a otros usos.

Aunque la actividad principal a que se dedican las propiedades sociales es la agricultura, y casi exclusivamente a la producción de maíz, lo hacen en condiciones precarias, dado que la superficie total dedicada a la agricultura solo 41,438.8 hectáreas (23.5%) son de riego, contra 135,237.2 (76.5%) de temporal.

Al interior de los ejidos existen importantes diferencias en las condiciones de producción, como la disponibilidad de riego. Al respecto el número de ejidos que disponen de riego y temporal al mismo tiempo es de 151; los que cuentan solo con superficies de temporal son 181 y los 21 restantes disponen únicamente de riego; es decir, la mitad de los ejidos queda totalmente expuesta a factores climatológicos, como son las recurrentes sequías; situación agravada por el hecho de que solo en 43 ejidos (11.9%) se logró asegurar las cosechas.

Las tierras ejidales con mayor disponibilidad de riego son las del centro-sur de la entidad, en los municipios de Pedro Escobedo, San Juan del Río, El Marques y Amealco, que en conjunto concentran 70.3% de las tierras de riego.

En cuanto al uso de tecnología, 332 ejidos de 353 emplean algún tipo, principalmente semilla mejorada, fertilizantes y pesticidas, aunque en su mayoría utilizan fuerza de tracción animal y en menor medida tractores.

El 51.6% de los ejidos produce exclusivamente para el autoconsumo; 48.4% para el mercado nacional o local, y ningún ejido se orienta a la exportación.

Solo 27.2% de los ejidos utilizó algún tipo de crédito, principalmente con BANRURAL, aunque la cobertura de esta institución es muy reducida, ya que en 1993 solo 4,000 de los 30,000 ejidatarios poseedores de tierras de riego o buen temporal operaban con dicha institución. Actualmente solo el 20% de los ejidatarios recibe créditos de la misma y

solo quien tiene buenas probabilidades de rendimientos altos en sus cultivos (Excélsior 18-II-1993).

Toda la información anterior conforma un panorama de la precaria situación que para la producción agropecuaria impera en el campo Queretano , porque no bastan los argumentos de que la inversión privada y la seguridad en la tenencia de la tierra son las soluciones absolutas, sino que son necesarias cuantiosas inversiones de gasto social en obra pública, que incorporen más tierras al régimen de riego y construir buenos caminos que entre otras cosas permitan el transporte ágil de insumos y productos hacia la comercialización directa en el mercado estatal y nacional. Sin embargo no puede negarse que existen algunos ejidos que tienen las condiciones necesarias para la inversión privada, como los localizados en la parte centro-sur de la entidad, que cuentan con infraestructura de riego y comunicaciones.

Otro grave riesgo contra las superficies disponibles de tierras de cultivo es su cercanía a las ciudades de Querétaro y San Juan del Río, en las que constantemente se incorporan tierras de cultivo, inclusive de riego, a la urbanización tanto habitacional como industrial, acaparadas por especuladores agentes inmobiliarios, que aprovechan la errática política agropecuaria del Gobierno Federal, el abandono de las tierras debido a los bajos precios de garantía, la escasez de crédito y la burocracia existente para obtenerlos (Excélsior 9-I-1993).

Propiedad privada: Los particulares tienen en propiedad una superficie de 418,874 hectáreas, lo que representa el 41.1% de la superficie del estado, no obstante el VII Censo Agrícola Ganadero, considera sólo el tipo de tenencia privada, sin tener en consideración la parte comprendida en mixta, debido a esto, la información corresponderá a 481,169.278 hectáreas, que están distribuidas en 20,000 unidades de producción, predominando los minifundios, de ellas 12,022 tienen una extensión máxima de cinco hectáreas, mientras que 7,978 tienen más. A pesar de que la información censal, con solo estos dos rangos de extensión, no permite conocer la existencia de grandes concentraciones de tierra, los minifundios sólo representan 4.77%, mientras que las unidades con extensiones más grandes concentran casi el total: 95.23 por ciento.

La propiedad privada se concentra en cinco municipios en el siguiente orden de importancia: Jalpan de Serra, Landa de Matamoros, Pinal de Amoles, Tolimán y El Marques, los cuales representan en conjunto 58.5% del total. Geográficamente se ubican al norte, en el caso de los tres primeros municipios, con 44.1% del total; Tolimán con 8.1% y el Marques al sur con 6.3%. La propiedad restante se encuentra distribuida en los otros municipios, teniendo la menor participación (menos de 2%) corregidora, Pedro Escobedo y San Joaquín (INEGI 1994b: 22-23).

Si se analiza la calidad de las tierras de propiedad privada, la mayor parte de estas es de temporal, al igual que la propiedad ejidal. La superficie de labor alcanza 110,691.092 hectáreas, de las cuales 28, 746.15, equivalentes a 26% son de riego, mientras que 81,944.942. o sea el 74% son de temporal (INEGI 1994b: 48-59).

Las tierras de riego se concentran en cinco municipios: El Marqués, Colón, San Juan Del Río, Ezequiel Montes y Amealco, localizados en el centro-sur de la entidad, y representan el 62% del total. Es necesario resaltar que esta concentración se acentúa en el municipio del Marqués con casi 30% de las tierras de riego privadas. También es necesario señalar que en los municipios con mayor participación de propiedad privada, Jalpan de Serra y Landa de Matamoros, prácticamente no existen superficies de riego.

Las unidades de producción privadas también presentan bajo grado de mecanización, ya que solo 15.7% de las unidades de producción privadas cuenta con vehículos o tractores mientras que 83.4% no dispone de ellos. De igual manera, la producción agropecuaria se ve dificultada por el bajo acceso a mecanismos financieros. En este caso, sólo 4.3% de las unidades utilizó créditos o seguros, principalmente las de mayor extensión, mientras que 95.7% no los tuvo.

En la pequeña propiedad se siembra al igual que en la ejidal maíz y frijol, cebada y alfalfa, pero casi en su totalidad es para el autoconsumo, solo 18.5% es para el mercado nacional o estatal y solo el 0.1 % es para la venta local, nacional y la exportación (INEGI 1994b: 135-141).

En las unidades privadas de producción destaca la crianza de ganado bovino, habiéndose contabilizado 130,632 cabezas, en las que producen más de veinte, esto se realiza principalmente en los municipios de Jalpan y Landa al norte; El Marqués, Colón y Ezequiel Montes al sur, cinco municipios que en su conjunto reúnen 57.7% del total de bovinos. Es importante observar que a excepción de los dos primeros, coincide la disponibilidad de riego con esta actividad, la que se utiliza en la producción forrajera y no en el consumo humano.

7.4.4.- Problemática del campo

Las movilizaciones campesinas en Querétaro han sido poco importantes, inclusive en la época en que se conformaron los principales núcleos ejidales, época en que surgió la actual estructura de la tenencia de la tierra, ya que se dio con un impulso desde arriba, en el gobierno de Saturnino Osornio (1931-1935, quien aplicó en Querétaro la política agraria cardenista.

A raíz de la reforma al artículo 27 constitucional, en 1992 se dio por terminado el rezago agrario en la entidad. Sin embargo ante la mala calidad de las tierras, difícil acceso al crédito y escaso uso de tecnología, los campesinos empobrecidos se han visto obligados a emigrar temporal o definitivamente hacia los principales centros de población del estado, del país y de los Estados Unidos.

En las comunidades que se encuentran articuladas con Querétaro y San Juan del Río, los campesinos en la época de poca actividad agrícola, sin cambiar de residencia, se dedican a otras actividades como las de obrero industrial, albañil o empleado en los servicios, lo que aligera la presión de estos grupos sobre las empresas y el estado; esta misma situación se repite con los pequeños propietarios rurales que incluso dejan de

sembrar por no tener los recursos suficientes para ello, sobre todo con la tecnología adecuada porque los fertilizantes, la semilla mejorada y los plaguicidas les son inalcanzables.

Así cuando se habla de propiedad privada y eficiencia productiva, hay que distinguir a los pequeños de los grandes terratenientes, ya que los primeros en su mayor parte, están como los mas de los ejidatarios y comuneros, que sufren la pulverización, descapitalización, falta de crédito y como consecuencia baja productividad y empobrecimiento.

De igual forma los indígenas, en condiciones peores que las de los campesinos y pequeños propietarios rurales, se caracterizan por tener niveles de vida muy bajos; se dedican a la siembra del maíz y frijol en condiciones de subsistencia, y por lo mismo se ven obligados a emigrar para trabajar a los estados del norte del país en las labores del campo, o a las ciudades como comerciantes ambulantes con mercancía de muy poco monto o de pedigüeños en las aceras de calles y avenidas de los centros urbanos, en las que solicitan ayuda pública sin ofertar su potencial fuerza de trabajo.

7.5.- Diagnóstico de salud pública estatal

En el preámbulo de la constitución de la Organización Mundial de la Salud (World Health Organizatión), el concepto de salud se define como: "no solo la ausencia de enfermedad o afección, sino el completo estado de bienestar fisico, mental y social". Este amplísimo término multiplica enormemente las labores de la higiene pública, de tal manera que prácticamente se relaciona con todos los campos del conocimiento y de la actividad humana, como lo son en forma importante, los temas que hemos venido tratando en el presente trabajo, en relación con las características, recursos, problemas y dificultades del estado de Querétaro. Por lo que podemos afirmar que todo el contexto de lo tratado en el presente trabajo, es importante también para el objeto del presente tema, Así importan al campo de la salud Pública: el medio fisico, la demografia, la mortalidad, la morbilidad, la nutrición, la economía, la educación, la vivienda, los servicios públicos y los recursos específicos para la salud (humanos, instituciones, materiales, equipos, etc.), y desde luego la política, en lo que se refiere a la toma racional de decisiones por quienes tienen la delicada tarea de regir los asuntos públicos.

Es fundamental distinguir entre la medicina curativa y la medicina preventiva, la primera tiene por objeto remediar a los individuos ya afectados por el mal, mientras que la segunda busca evitar que aparezcan las enfermedades, siendo evidente que tendría limitado valor si fuera practicada por una persona en forma aislada, por lo que esta complicada y delicada tarea, exige voluntad, esfuerzos conjuntos y disponibilidad de recursos, lo que es una labor gigantesca y costosa cuyo liderazgo corresponde al estado, en la mas amplia acepción del término.

Esta labor de prevención de las enfermedades se realiza en forma programada, e incluye la planeación y ejecución de la obra sanitaria pública, definida esta por la

Esta labor de prevención de las enfermedades se realiza en forma programada, e incluye la planeación y ejecución de la obra sanitaria pública, definida esta por la Organización Mundial de la Salud como: "el dominio y regulación de todo factor en el ambiente físico humano, que ejerza o pueda ejercer acción nociva sobre el crecimiento, salud y supervivencia".Esta obra pública incluye la planeación, ejecución y mantenimiento de : abastecimientos de agua potable; eliminación de desperdicios, como aguas negras y basuras; lucha contra insectos y roedores; sanidad de alimentos; higiene industrial y prevención y control de la contaminación ambiental en todas sus modalidades, entre otras actividades que afectan o pueden afectar la salud de los grupos humanos.

A nivel país, en México la mortalidad ha tenido un descenso impresionante a partir de 1921, lo que se acentuó notablemente a partir de 1940, en buena parte debido a los resultados obtenidos por la medicina preventiva, con sus campañas de vacunación masiva y todos los tipos de acciones mencionadas, las que aunadas a las elevadas tasas de fecundidad, han ocasionado, no obstante los publicitados programas de planificación familiar, un elevado índice de crecimiento de la población.

No seria justo desconocer que en el fenómeno descrito, han jugado importante papel los adelantos de la ciencia médica, la atención y cobertura de las instituciones de salud y una mejor educación sanitaria de los mexicanos.

La secretaria de salud del estado de Querétaro, a través de su departamento de epidemiología nos ha proporcionado los cuadros que muestran las quince principales causas de mortalidad y morbilidad general en la entidad, durante los años de 1996, 1997, 1998, 1999 y 2000, mismas que se presentan a continuación:

Tabla 7.5.1.1.- Principales causas de mortalidad general estatal durante los años 1996-2000

No.	ANO 1996 PADECIMIENTOS	CASOS	TASA
1	ENFERMEDADES DEL CORAZON	686	53.40
2	TUMORES MALIGNOS	516	40.14
3	CIERTAS AFECCIONES ORIGINADAS EN EL PERIODO PERINATAL	433	33.68
4	NEUMONIA E INFLUENZA	413	32.13
5	ACCIDENTES	397	30.88
6	DIABETES MELLITUS	385	29.95
7	CIRROSIS Y OTRAS ENFERMEDADES CRONICAS DEL HIGADO	369	28.71
8	ENFERMEDADES CEREBROVASCULARES	262	20.38
9	ANOMALIAS CONGENITAS	158	12.29
10	ENFERMEDADES INFECCIOSAS INTESTINALES	143	11.12
11	DEFICIENCIAS DE LA NUTRICION	115	8.95
12	BRONQUITIS CRONICA Y LA NO ESPECIFICADA, ENFISEMA Y ASMA	115	8.95
13	NEFRITIS, SINDROME NEFROTICO Y NEFROSIS	113	8.79
14	HOMICIDIOS Y LESIONES INFLINGIDAS INTENCIONALMENTE POR OTRA PERSONA	54	4.20
15	TUBERCULOSIS PULMONAR	43	3.35
	LAS DEMAS CAUSAS	1,173	91.30
	TOTAL	5,375	418.10
	POBLACION	1,285,477	

No.	ANO 1997 PADECIMIENTOS	CASOS	TASA
1	ENFERMEDADES DEL CORAZON	682	51.70
2	TUMORES MALIGNOS	491	37.23
3	DIABETES MELLITUS	432	32.76
4	ACCIDENTES	353	26.77
5	CIERTAS AFECCIONES ORIGINADAS EN LE PERIODO PERINATAL	349	26.46
6	CIRROSIS Y OTRAS ENFERMEDADES CRONICAS DEL HIGADO	343	26.01
7	NEUMONIA E INFLUENZA	341	25.86
8	ENFERMEDADES CEREBROVASCULARES	261	19.79
9	ANOMALIAS CONGENITAS	143	10.84
10	ENFERMEDADES INFECCIOSAS INTESTINALES	135	10.24
11	DEFICIENCIAS DE LA NUTRICION	116	8.80
12	NEFRITIS, SINDROME NEFROTICO Y NEFROSIS	101	7.66
13	BRONQUITIS CRONICA Y LA NO ESPECIFICADA, ENFISEMA Y ASMA	97	7.36
14	HOMICIDIOS Y LESIONES INFLINGIDAS INTENCIONALMENTE POR OTRA PERSONA	81	6.14
15	SINDROME DE DEPENDENCIA DEL ALCOHOL	69	5.23
	LAS DEMAS CAUSAS	1,279	97.00
	TOTAL	5,273	399.80
	POBLACION	1,318,786	

No.	AÑO 1998 PADECIMIENTOS	CASOS	TASA
1	ENFERMEDADES DEL CORAZON	774	57.30
2	DIABETES MELLITUS	507	37.50
3	ENFERMEDADES DEL HIGADO	494	36.54
4	TUMORES MALIGNOS	466	34.47
5	ACCIDENTES	354	26.18
6	ENFERMEDADES CEREBROVASCULARES	291	21.52
7	ENFERMEDADES CRONICAS DE LAS VIAS RESPIRATORIAS INFERIORES	229	16.94
8	DEFICIENCIAS DE LA NUTRICION	219	16.20
9	NEUMONIA E NFLUENZA	175	12.94
10	ENFERMEDADES INFECCIOSAS INTESTINALES	120	8.88
11	AGRESIONES	85	6.29
12	TRANSTORNOS MENTALES Y DEL COMPORTAMIENTO, DEBIDO AL USO DE SUSTANCIAS PSICOACTIVAS	78	5.77
13	TUBERCULOSIS RESPIRATORIA	46	3.40
14	ANEMIA	41	3.03
15	SEPTICEMIA	38	2.81
	LAS DEMAS CAUSAS	1,261	150.40
	TOTAL	5,950	440.10
	POBLACION	1,351,923	

No.	AÑO 1999 PADECIMIENTOS	CASOS	TASA
1	ENFERMEDADES DEL CORAZON	710	51.27
2	TUMORES MALIGNOS	598	43.18
3	DIABETES MELLITUS	565	40.80
4	ENFERMEDADES DEL HIGADO	508	36.69
5	ACCIDENTES	504	36.40
6	CIERTAS AFECCIONES ORIGINADAS EN EL PERIODO PERINATAL	348	25.13
7	ENFERMEDADES CEREBROVASCULARES	318	22.96
8	MALFORMACIONES CONGENITAS, DEFORMIDADES Y ANOMALIAS CROMOSOMICAS	201	14.52
9	ENFERMEDADES PULMONARES OBSTRUCTIVAS CRONICAS	173	12.49
10	MALFORMACIONES CONGENITAS, DEFORMIDADES Y ANOMALIAS CROMOSOMICAS	170	12.28
11	INFLUENZA Y NEUMONIA	142	10.25
12	BRONQUITIS CRONICA Y LA NO ESPECIFICADA, ENFISEMA Y ASMA	100	7.22
13	AGRESIONES (HOMICIDIOS)	97	7.00
14	SINDROME DE DEPENDENCIA DEL ALCOHOL	86	6.21
15	INSUFICIENCIA RENAL	86	6.21
	LAS DEMAS CAUSAS	1,261	91.00
	TOTAL	5,867	1.00
	POBLACION	1,384,744	

No.	AÑO 2000 PADECIMIENTOS	CASOS	TASA
1	ENFERMEDADES DEL CORAZON	671	47034.00
2	DIABETES MELLITUS	639	45.08
3	TUMORES MALIGNOS	635	44.80
4	ENFERMEDADES DEL HIGADO	560	39.51
5	ACCIDENTES	450	31.75
6	CIERTAS AFECCIONES ORIGINADAS EN EL PERIODO PERINATAL	306	21.59
7	ENFERMEDADES CEREBROVASCULARES	304	21.45
8	INFLUENZA Y NEUMONIA	269	18.98
9	ENFERMEDADES PULMONARES OBSTRUCTIVAS CRONICAS	169	11.92
10	MALFORMACIONES CONGENITAS, DEFORMIDADES Y ANOMALIAS CROMOSOMICAS	137	9.67
11	MALFORMACIONES CONGENITAS, DEFORMIDADES Y ANOMALIAS CROMOSOMICAS	127	8.96
12	SINDROME DE DEPENDENCIA DEL ALCOHOL	109	7.69
13	AGRESIONES (HOMICIDIOS)	90	6.35
14	BRONQUITIS CRONICA Y LA NO ESPECIFICADA, ENFISEMA Y ASMA	87	6.14
15	ENFERMEDADES INFECCIOSAS INTESTINALES	81	5.71
	LAS DEMAS CAUSAS	1,114	78.60
	TOTAL	5,748	405.50
	POBLACION	1,417,384	

FUENTE: ANUARIOS DE MORTALIDAD.
TASA POR 100,000 HAB.
POBLACIÓN PROYECCIÓN CONAPO.

Tabla 7.5.1.2.- 15 Principales causas de morbilidad estatal durante los años 1996-2000

ANO 1996			
	POBLACION	1,285,477	
No.	DIAGNOSTICO	CASOS	TASA
1	INFECCIONES RESPIRATORIAS AGUDAS	319,477	53.40
2	INFECCIONES INTESTINALES POR OTROS ORGANISMOS	60,776	40.14
3	AMIBIASIS INTESTINAL	15,728	33.68
4	OTRAS HELMINTIASIS	12,240	32.13
5	HIPERTENCION ARTERIAL	5,216	30.88
6	OTITIS MEDIA AGUDA	3,492	29.95
7	VARICELA	3,474	28.71
8	NEUMONIAS Y BRONCONEUMONIA	3,276	20.38
9	DIABETES MELLITUS	3,109	12.29
10	INTOXICACION POR PICADURA DE ALACRAN	3,009	11.12
11	TRICOMONIASIS UROGENITAL	2,811	8.95
12	ASCARIASIS	2,739	8.95
13	ASMA	2,248	8.79
14	PAROTIDITIS	2,169	4.20
15	CANDIDIASIS	2,080	3.35
	OTROS DIAGNOSTICOS	15,098	91.30
	TOTAL	456,912	418.10

ANO 1997			
	POBLACION	1,318,786	
No.	DIAGNOSTICO	CASOS	TASA
1	INFECCIONES RESPIRATORIAS AGUDAS	396,693	300.80
2	INFECCIONES INTESTINALES POR OTROS ORGANISMOS	66,476	50.40
3	OTRAS HELMINTIASIS	12,846	9.70
4	AMIBIASIS INTESTINAL	12,673	9.60
5	HIPERTENCION ARTERIAL	6,768	5.10
6	OTITIS MEDIA AGUDA	5,505	4.20
7	VARICELA	4,565	3.50
8	NEUMONIAS Y BRONCONEUMONIA	4,194	3.20
9	DIABETES MELLITUS	4,045	3.10
10	INTOXICACION POR PICADURA DE ALACRAN	3,834	2.90
11	TRICOMONIASIS UROGENITAL	2,474	1.90
12	ASCARIASIS	2,453	1.90
13	ASMA	2,165	1.60
14	PARATIFOIDEA Y OTRAS SALMONELOSIS	2,158	1.60
15	ASCARIASIS	2,022	1.50
	OTROS DIAGNOSTICOS	13,534	10.30
	TOTAL	542,405	411.30

ANO 1998			
	POBLACION	1,351,923	
No.	DIAGNOSTICO	CASOS	TASA
1	INFECCIONES RESPIRATORIAS AGUDAS	401,611	291.10
2	INFECCIONES INTESTINALES POR OTROS ORGANISMOS	69,382	51.30
3	AMIBIASIS INTESTINAL	23,969	17.70
4	OTRAS HELMINTIASIS	10,970	8.10
5	HIPERTENCION ARTERIAL	7,145	5.30
6	VARICELA	6,354	4.70
7	OTITIS MEDIA AGUDA	6,205	4.60
8	DIABETES MELLITUS	4,717	3.50
9	INTOXICACION POR PICADURA DE ALACRAN	4,212	3.10
10	NEUMONIAS Y BRONCONEUMONIA	3,518	2.60
11	CANDIDIASIS UROGENITAL	3,447	2.50
12	ASCARIASIS	3,259	2.40
13	INTOXICACION ALIMENTARIA	2,851	2.10
14	TRICOMONIASIS UROGENITAL	2,262	1.70
15	ASMA	1,967	1.50
	OTROS DIAGNOSTICOS	15,057	11.10
	TOTAL	566,922	419.30

ANO 1999			
	POBLACION	1,384,774	
No.	DIAGNOSTICO	CASOS	TASA
1	INFECCIONES RESPIRATORIAS AGUDAS	478,868	345.80
2	INFECCIONES INTESTINALES POR OTROS ORGANISMOS	66,799	48.20
3	AMIBIASIS INTESTINAL	22,285	16.10
4	OTRAS HELMINTIASIS	9,575	6.90
5	OTITIS MEDIA AGUDA	8,584	6.20
6	VARICELA	5,931	4.30
7	HIPERTENCION ARTERIAL	5,254	3.80
8	NEUMONIAS Y BRONCONEUMONIA	4,704	3.40
9	INTOXICACION POR PICADURA DE ALACRAN	4,594	3.30
10	CANDIDIASIS UROGENITAL	4,122	3.00
11	ACCIDENTES DE TRAFICO	3,376	2.40
12	DIABETES MELLITUS	3,308	2.40
13	ASCARIASIS	2,994	2.20
14	TRICOMONIASIS UROGENITAL	2,542	1.80
15	ASMA	2,141	1.50
	OTROS DIAGNOSTICOS	13,497	9.70
	TOTAL	638,574	461.10

ANO 2000			
	POBLACION	1,285,477	
No.	DIAGNOSTICO	CASOS	TASA
1	INFECCIONES RESPIRATORIAS AGUDAS	494,023	348.50
2	INFECCIONES INTESTINALES POR OTROS ORGANISMOS	74,699	52.70
3	INFECCION DE VIAS URINARIAS	44,414	31.30
4	AMIBIASIS INTESTINAL	20,188	14.20
5	GASTRITIS, DUODENITIS Y ULCERA	14,766	10.40
6	OTITIS MEDIA AGUDA	9,347	6.60
7	OTRAS HELMINTIASIS	9,073	6.40
8	VARICELA	7,804	5.50
9	HIPERTENCION ARTERIAL	5,777	4.10
10	CANDIDIASIS UROGENITAL	4,868	3.40
11	DIABETES MELLITUS	4,185	3.00
12	INTOXICACION POR PICADURA DE ALACRAN	4,108	2.90
13	NEUMONIAS Y BRONCONEUMONIA	3,870	2.70
14	DESNUTRICION LEVE	3,521	2.50
15	CONJUNTIVITIS MUCOPURULENTA	2,735	1.90
	OTROS DIAGNOSTICOS	30,058	21.20
	TOTAL	733,436	517.50

FUENTE: INFORME SEMANAL DE CASOS NUEVOS (SUIVE-2000)

TASA POR 100,000 HAB.

POBLACIÓN CONAPO

Dichas estadísticas están conformados y sintetizan los datos de los dieciocho municipios del estado, sin diferenciar si la información pertenece al medio rural o al urbano, pero en realidad las causas de muerte y enfermedad son prácticamente las mismas en todas las diversas regiones de Querétaro, y solo presentan algunas variantes respecto al lugar que ocupan dentro de la clasificación, por lo que para los objetivos del presente trabajo, que no son específicamente sobre el ramo de la salud, sino sobre políticas de inversión en obra pública,. Ello no nos afecta, y si permiten obtener un criterio acerca de la relación entre el medio físico imperante y la incidencia de las enfermedades, que se relacionan directamente con las condiciones ambientales determinadas por la disponibilidad o carencia de los servicios públicos de saneamiento básico, vivienda, asistencia médica, educación sanitaria, nutrición, seguridad pública, control sanitario y muchos otros factores condicionantes más de dicha índole.

Es preocupante que las enfermedades infecciosas y parasitarias sigan apareciendo en la entidad con tasas elevadas, ya que incluye las causas de enfermedades gastrointestinales que siguen ocupando primeros lugares de enfermedad y muerte, siendo la entidad una de las que en el país, en épocas pasadas, ha llegado a tener una de las tasas más altas, 294.0 por 100,000 habitantes en 1970, por lo que en ese año ocupo un nada honroso cuarto lugar nacional.(Atlas de la salud de la S.S.A.: 42d).

La mortalidad por este grupo de causas, aunque a nivel nacional ha tenido un descenso en los últimos años, constituye el grupo de mortalidad que más afecta a la

población en pobreza extrema y representa un fiel indicador del deficiente y desigual desarrollo económico y social de nuestro país, en cuanto a que el estado Mexicano no ha tenido o no a canalizado, por inadecuada priorización de necesidades, recursos suficientes para ofrecer por igual a todos los habitantes, agua potable, drenaje, urbanización en general y alimentos no contaminados a través de un eficiente control sanitario, así como impartición de educación sanitaria. Se anexa cuadro con características de los servicios de agua potable y alcantarillado con que cuenta el estado, 1995. (Comisión Nacional del Agua. Situación del Subsector Agua Potable Alcantarillado y Saneamiento a diciembre de 1995. México, 1997.)

Tabla 7.5.1.3.- Características de los servicios de agua potable y alcantarillado

Concepto	Nacional	Estado
Numero de habitantes sin agua entubada	15,065,110	97,734
Población sin agua entubada (%)	16.5	7.9
Agua suministrada (litros por segundo)	272,404	4,497
Agua desinfectada (%)	94.1	91.2
Plantas potabilizadoras construidas		
En operación	287	2
Capacidad de procesamiento (litros por segundo)	99,377.8	36.0
Fuera de operación	69	-
Plantas de tratamiento de aguas residuales en operación	469	4
Capacidad de procesamiento (litros por segundo)	48,172.0	736.0
Tomas de agua potable	12,614,673	210,270
Conexiones de alcantarillado	9,755,965	140,244

Fuente: Comisión Nacional del Agua

El caso de la amibiasis intestinal, ascariasis y otras helmintiasis, merece especial mención ya que se encuentran como enfermedades parasitarias crónicas, que según los galenos locales padecen la gran mayoría de los queretanos y año con año vienen ocupando lugares importantes, dentro de las principales causas de morbilidad, además de estar condicionados dichos padecimientos, por la carencia o mala calidad del agua para consumo humano y la falta de servicios apropiados de disposición de excretas, como sistemas de alcantarillado y plantas de tratamiento de aguas negras; son también el resultado de la ausencia real absoluta en los hechos, del control sanitario de los alimentos que consume la población, como en el caso de las verduras que en su mayor parte provienen de campos agrícolas irrigados y según afirmación de los agricultores, fertilizados, con las aguas negras de las ciudades del centro del país como la ciudad de México, las del estado de Guanajuato y las propias de la entidad como Querétaro y San Juan del Río, sin que las autoridades de salud de ningún nivel, hagan acto de presencia y mucho menos dicten las medidas correctivas correspondientes. (comentario del sustentante).

Las enfermedades respiratorias agudas, parotiditis y la otitis media aguda, se dan sobre todo en las personas que habitan en viviendas que no permiten el mantenimiento de las condiciones de temperatura y otras muchas que el hombre requiere para su

supervivencia, como las casuchas del medio rural y de las zonas suburbanas de las ciudades del estado, en las que el aire y el agua de lluvia se cuelan por todas partes, aunque no la ventilación natural necesaria y controlada; sin cocina y excusado en las viviendas en las que la falta de servicios es el denominador común, o sea cuartos improvisados e insalubres, construidos con el material mas barato que se tenga a mano, como cartón, madera de desecho, o producto de la deforestación, piedra junteada con lodo, o tabique sin aplanar y pisos de tierra, que representan el refugio ideal para una peligrosa y nociva aglomeración de personas y fauna nociva y transmisora. Es la casa, el ambiente ecológico más cercano de las familias queretanas, pero es uno de sus satisfactores mas difíciles de obtener, debido a la gran cantidad de recursos económicos que se requiere invertir, para conseguir un inmueble que cumpla con los mínimos requisitos de habitabilidad, respecto a comodidad y salud; por lo que en la mayoría de los casos, una familia solo en varios años de trabajo exitoso puede resolver esta deficiencia, siendo practica común recurrir a los asentamientos irregulares y a la autoconstrucción, que le son menos inaccesibles, ante el lento avance y bajo grado de cobertura de los organismos que atienden el problema de la vivienda en México en general y en especial en Querétaro, sin embargo la disponibilidad de habitación digna, es la única forma de avanzar socialmente en el abatimiento de los problemas de salud pública que se generan en proporción directa con su insuficiencia. Se anexa cuadro con las principales características de la viviendas particulares habitadas, 1990, 1995. .(INEGI CODICE 90 Resultados definitivos. XI Censo General de Población y Vivienda, 1990, México , 1992) así como el de viviendas concluidas e inversión ejercida según principales organismos financieros, 1992 (Secretaria de Desarrollo social. Estadísticas de Vivienda, 1992. México, 1994)

Tabla 7.5.1.4.- Principales características de las viviendas particulares habitadas, 1990-95

Concepto	Nacional	Estado
1990		
Total de viviendas particulares	16,035,233	193,434
Con piso diferente de tierra (%)	79.9	83.7
Con agua entubada (%)	79.4	83.4
Con drenaje (%)	63.6	56.9
Con energía eléctrica (%)	87.5	85.0
Con cocina exclusiva (%)	74.2	75.1
Con excusado (%)	74.8	61.4
1995		
Total de viviendas particulares	19,361,472	250,342
Con piso diferente de tierra (%)	84.5	90.5
Con agua entubada (%)	85.6	90.1
Con drenaje (%)	74.7	70.7
Con energía eléctrica (%)	93.2	92.2
Con cocina exclusiva (%)	88.8	91.3
Con excusado (%)	82.9	76.7

Fuente: INEGI. CODICE 90. Resultados Definitivos.

Tabla 7.5.1.5.- Viviendas concluidas e inversión ejercida según principales organismos financieros

Organismos financieros	Total	Participación en el Total Nacional	Lugar Nacional
Viviendas concluidas	4,668	1.1	24°
	(%)		
Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit)	36.4	1.9	19°
Fondo de la Vivienda del Instituto de seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (Fovissste)	15.9	2.1	17°
Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (Fonhapo) a/	6.5	0.8	25° de 30
Fondo de operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (Fovi)	3.7	0.7	26° de 30
Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol)	34.8	2.5	10° de 23
Organismos estatales	-	-	-
Otros b/	2.7	0.1	28°
Inversión ejercida (Miles de pesos)	45,946.9	0.1	26°
	(%)		
Infonavit	n.d.	n.a.	n.a.
Fovissste	46.2	2.5	16°
Fonhapo a/	18.0	1.8	17°
Fovi	8.8	0.4	26° de 30
Pronasol	5.9	3.7	8° de 26
Organismos estatales	-	-	-
Otros b/	21.1	n.s.	25°

Fuente: Secretaria de Desarrollo Social. Estadísticas de Vivienda, 1992. México, 1994

La bronquitis crónica y la no especificada, el enfisema y el asma están asociadas además, al tabaquismo y a la contaminación, así como al polvo de los ambientes laborales. Las intoxicaciones por picadura de alacrán, son consecuencia de la existencia de este tipo de fauna nociva en un ambiente favorable peri-domiciliario de los medios rural y suburbano principalmente, como son las malezas y la falta de recubrimiento de las paredes de las viviendas, donde gustan habitar los arácnidos. Estas circunstancias están muy relacionadas con las deficientes condiciones de la habitación, pero las picaduras no pasan, hasta donde se tiene noticia, de ser causa de morbilidad y afortunadamente, no de mortalidad estatal.

Las tricomoniasis, que es una infestación de tricomonas cuya localización mas frecuente es en los órganos genitales, que causa irritación y enrojecimiento en las paredes vaginales, leucorrea y prurito, se transmite por las relaciones sexuales, por lo que el abatimiento de su morbilidad debe realizarse a través de programas de educación sexual.

Igual comentario podría hacerse acerca de la candidiasis urogenital, que es una moniliasis, consistente en una infección de las mucosas de dicha región, causada por hongos de tipo candida.

Respecto del sida, no obstante la creencia generalizada y la gravedad de la enfermedad, no ocupa un lugar entre las primeras quince causas de mortalidad y morbilidad estatal.

Respecto a las enfermedades del corazón, como lo son infartos y angina de pecho y en general del aparato circulatorio, al igual que las crónico-degenerativas como la diabetes, hipertensión, tumores, las cerebro vasculares y cirrosis hepática, su aparición en los primeros lugares puede explicarse por que en la actualidad se realiza un mejor diagnóstico, basado en equipo médico moderno, y en que al aumentar la esperanza de vida, automáticamente cambia la estructura de la población, al incrementarse el número de personas de más edad, que son las más propensas a este género de enfermedades.
El primer factor condicionante de este problema de salud, lo es el cambio que la sociedad contemporánea ha sufrido en los estilos de vida, basándose los actuales en una vida sedentaria, llena de estrés, donde la principal actividad física del ser humano que fue siempre la locomoción, ha sido sustituida por los modernos medios de transporte, aun para las distancias más cortas, a lo que se suma una alimentación inapropiada en la que ocupan un lugar fundamental las comidas rápidas y las llamadas chatarras, ambas frecuentemente industrializadas, donde predominan las grasas de origen animal con alto contenido de colesterol, carbohidratos(en especial el azúcar blanca) y conservadores; alimentos deficientes y dañinos que entre otras cosas provocan obesidad, lo que ocasiona un funcionamiento anormal del organismo y que han venido substituyendo a los nutrientes de origen vegetal, sobre todo frutas y verduras frescas cultivadas en forma higiénica y natural, es decir no contaminadas, ni física, química ni bacteriológicamente..

Otro factor de riesgo, lo es sin duda el alcoholismo y el tabaquismo, en buena parte condicionado por la excesiva publicidad de este género de productos, hacia la actual sociedad global consumista, acciones que no se contrarrestan con campañas informativo-educativas convenientes.

Existen actualmente algunas enfermedades que antes no se registraban, como las de vías urinarias, ya que ha variado el criterio de codificación, buscándose constantemente, por parte de los profesionales del ramo, una mas adecuada comprensión de los problemas de salud, por lo que al establecer comparaciones con estadísticas del pasado, puede haber confusión en la interpretación de resultados, si se ignora la información referida, pudiéndose decir en forma general, que se ha mejorado la calidad del registro.
Referente al quinto lugar que ocupan los accidentes, entre las principales causas de mortalidad general estatal, podemos afirmar que son sucesos eventuales e involuntarios no deseados, que alteran diariamente el orden regular de las cosas y que en el caso de los registros mencionados, derivan en daño a la salud, traducidos en invalides y en ocasiones en la muerte de los individuos, como los casos asentados en la estadística proporcionada, que se consignan en el presente estudio, siendo debidos generalmente a la prisa y al estrés con que se participa en el tráfico vehicular, por lo cual los percances, se consideran

resultantes del fenómeno urbano que vive Querétaro y tratar el tema desde el punto de vista de Ingeniería, requeriría un amplísimo estudio por separado.

Las afecciones originadas en el periodo perinatal, pueden ser atribuidas a la mala atención del parto y puerperio, lo cual sucede en forma más frecuente de lo que podríamos suponer, sobre todo en el medio rural, debido a la ausencia de educación de la madre, insuficiencia de la cobertura real de las instituciones de salud, que generalmente es imaginaria, a las graves irregularidades en el funcionamiento y a la simulación de la eficiencia de los volúmenes de trabajo realizadas por las mismas, que pretenden ocultar incompetencias, negligencias y deshonestidades de los ocupantes temporales de los cargos directivos del sector salud. Para muestra podemos tomar como ejemplo, la denuncia recientemente presentada ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos, por el médico pediatra Pablo Lanz, asistente de dirección del hospital materno infantil de la ciudad de Querétaro, en la que se demuestra que en el nosocomio suceden con frecuencia defunciones de madres y niños, debido a que no se cuenta con el personal médico indispensable, y en lugar de incrementarse constantemente nuevos recursos humanos calificados en el establecimiento, ante la explosión demográfica que vive el estado, se despide a menudo a personal experimentado, inclusive profesional específico del campo de la salud, como lo son médicos, enfermeras y técnicos, bajo el argumento de recorte presupuestal; asimismo se opera con equipo obsoleto con una antigüedad de 22 años, el cual incluso, lejos de ser útil para los tratamientos, produce daños a los pacientes, porque lejos de adquirirse equipo en buen estado, preferiblemente nuevo, adquirieron de desecho; es alarmante el ausentismo del personal, falta de mantenimiento y carencia casi absoluta de materiales y medicamentos. En dicha denuncia, se hace notar que no se da prioridad a la adquisición de equipo, acorde a los objetivos fundamentales de la institución, como el médico, sino al del área administrativa, como computadoras, televisiones, cafeteras y mobiliario de oficina (en algunos casos de lujo), para confort y lucimiento del personal directivo, con el fin de maquillar el hospital y ofrecer una falsa imagen ante la opinión pública, de las gravísimas realidades que ocultan las institución de salud de la entidad (Tribuna De Querétaro12 de agosto de 2002 : 6). Declaraciones que posteriormente fueron confirmadas y ampliadas por el Secretario General del Sindicato de Salud en el Estado José Humberto Espinosa Delgado (Periódico Noticias agosto23/ 2002: 3).

Lo anterior sumado a la información sobre la entidad, proporciona a nuestro juicio el conjunto de signos necesarios para conformar el panorama contextual, para fijar el carácter peculiar del diagnóstico de salud pública en Querétaro y su relación con la necesaria obra pública construida y por construir.

8.- LA OBRA PÚBLICA EN QUERÉTARO EN LOS ÚLTIMOS TIEMPOS

8.1.- Fondos de inversión

Tres son los fondos de inversión que el Poder Ejecutivo del Estado utiliza para el Gasto Social:

1.-Transferencias Federales
2.-Convenios (Reasignaciones)
3.-Recursos Propios (Inversión Directa)

Las Transferencias se refieren fundamentalmente al Ramo 33, se dice que ya vienen etiquetados porque se entregan por el Gobierno Federal al Estatal para un determinados fines como lo son los de educación y salud, más el fondo para infraestructura social estatal para obras de impacto regional o intermunicipal, para obras tales como agua potable, alcantarillado, electrificación, caminos rurales e infraestructura social básica.

Los Convenios generan recursos en cuya composición, se acuerda la aportación Federal, con diferentes porcentajes de participación Federal y Estatal, así como normatividad específica y recursos propios Estatales, como vienen con sus propias reglas de operación y destino, también se consideran recursos etiquetados, quedándole al Gobierno Estatal la facultad de ejercer a su juicio solo el 10% de los mismos.

Los Recursos propios son fondos que no entran en el Presupuesto de Egresos Estatal, se derivan del Programa de Apoyo al Fortalecimiento de Entidades Federativas, se ejerce a criterio del Gobierno del Estado, aunque viene normado para su utilización en infraestructura o pago de Deuda Pública y solo un porcentaje autorizado por el Gobierno Federal puede ser objeto de decisiones del Ejecutivo del Estado, por ejemplo para el año 2002 de los 881 millones para el Programa de Obra Pública Estatal solo el 17% o sea 150 millones es el margen de maniobra que tiene el Gobierno del Estado, esto es lo que se llama Inversión Directa y hasta el presente la política ha sido utilizarlo en obras de infraestructura municipal, vía programas de las dependencias del ejecutivo Estatal . Existe un Programa Especial del Ejecutivo que dispone sobre la inversión del 3% de dichos recursos.

Sin embargo, según se nos informó en la dirección de Obra Pública y Gasto Social de la Secretaría de Planeación y Finanzas Estatal, existen otras entidades en las que las cosas son diferentes como en el caso del Estado de Nuevo León, en el que la Inversión Directa para este mismo ejercicio es del 60%.

La Federación para el reparto de los recursos entre los estados del la Nación, se rige por el contenido de la Ley de Coordinación Fiscal, la que contiene una fórmula que considera:

1.- El reparto del 45% de los recursos en función al número de habitantes de las entidades.

2.-El 45% en función de los montos de las recaudaciones estatales.

3.-El 10% restante es el inverso de la suma de 1 y 2 , tratando de encontrar el equilibrio distributivo.

Según declaraciones de los funcionarios de la citada dirección, hay tal dependencia de la Federación, que para proyectar el presupuesto de un ejercicio fiscal estatal, se requiere conocer con antelación, el Presupuesto de Egresos de la Federación, para que con las políticas y cifras consignadas, plantear escenarios de las diferentes modalidades de inversión que se preveen, aun antes de saber la resolución al respecto por parte del Congreso de la Unión.

La Inversión Pública Federal en el Estado, a la que pertenecen las transferencias, generalmente forma parte del presupuesto del Estado, por lo que este documento refleja una mezcla dual.de recursos. Sin embargo las dependencias del Ejecutivo Federal en la entidad, tienen recursos para invertir en obra, aunque esto solo representa entre el 10 y el 15% del monto total de la Obra Pública que se realiza en la entidad estando coordinada esta inversión por la Dirección de Obra Pública y Gasto Social mencionada, con objeto de evitar duplicidad en obras e inversiones.

En relación con los municipios, la Ley de Coordinación Fiscal, establece que aunque los recursos pasan de la Tesorería de la federación a las arcas estatales, estas no pueden retenerlos mas de cuatro días hábiles en su poder.

Para la asignación de recursos a los municipios se toman en consideración los factores de pobreza que son: Población ocupada del municipio, que percibe menos de dos salarios mínimos; población municipal de 15 años o más que no sabe leer ni escribir; población municipal que habita en viviendas particulares sin disponibilidad de agua; población municipal que habita en viviendas particulares sin disponibilidad de electricidad y población municipal que habita en viviendas particulares sin disponibilidad de drenaje. Para el acopio de esta información se toma como fuente el Censo General de Población y Vivienda de INEGI mas reciente.

8.2.- Decretos del presupuesto de egresos estatales

En la revisión de los Decretos de Presupuesto de Egresos del Estado de Querétaro de los ejercicios fiscales del periodo que se analiza en la presente Tesis, encontramos que en el correspondiente al año 2002, aparecen una serie de precisiones, expuestas en diferentes artículos del documento, que por su importancia para la comprensión del contenido de dichas leyes en lo referente a la política fiscal estatal y la Obra social, nos permitimos transcribir algunas de sus fracciones:

Artículo 3°.- Para los efectos del presente decreto se entenderá por:

a) Plan Estatal de Desarrollo1998-2003.- Documento rector de la gestión del Gobierno del Estado, publicado en los términos de la Ley de Planeación del Estado de Querétaro.

b) Estructura programática.- Conjunto de vertientes de acción de gobierno, lineamientos prioritarios y proyectos estratégicos derivados del Plan Estatal de Desarrollo 1998-2003, que son la base para que cada dependencia y entidad paraestatal elabore su programa operativo anual integral.

c) Vertiente de acción.- Es la categoría más general en la que se ubica la gestión gubernamental, dentro del Plan de Desarrollo 1998-2003. Representa un campo de responsabilidad y por tanto de acción específica.

d) Lineamientos prioritarios.- Son los que establecen los límites dentro de los cuales han de realizarse ciertas acciones, en el Plan Estatal de Desarrollo y constituyen la segunda categoría en generalidad, relacionada con la gestión gubernamental que deberá llevarse a cabo. En el Plan los lineamientos prioritarios se derivan de las vertientes de acción.

e) Programa Operativo Anual Integral.- Documento en el cual se conjunta el quehacer integral en términos de compromisos, metas e indicadores de resultado, de una dependencia o entidad paraestatal, que se pretende lograr durante el ejercicio de un año.

f) Dependencia.- Es aquella institución pública subordinada en forma indirecta al titular del Poder Ejecutivo estatal, que apoya a este último en el ejercicio de sus atribuciones y el despacho de los asuntos del orden administrativo que tiene encomendados. Integran la administración pública central el Gobernador del Estado, las dependencias del Ejecutivo y la Procuraduría General de Justicia del Estado.

g) Entidad.- Son los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos públicos. Estas entidades componen la administración pública paraestatal.

h) Sector administrativo.- Conjunto integrado por una dependencia del Ejecutivo del Estado en su carácter de dependencia " coordinadora de sector" y las entidades paraestatales asignadas a dicha dependencia para su coordinación; se incluyen los programas vinculados con la Federación que lleven a cabo dichas dependencias y entidades.

i) Gasto social y administrativo.- Clasificación del gasto que se encuentra establecida en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado. Esta clasificación se integra con las vertientes siguientes:

1. Gasto social.- Es el gasto que se refleja dentro del Presupuesto de Egresos del Estado en las Vertientes de Acción de Consolidación del Estado de Derecho, Promoción del Desarrollo Sustentable y Fortalecimiento de la Vida Democrática.

2. Gasto Administrativo.- Es el gasto que se presenta dentro del Presupuesto de Egresos del Estado en la Vertiente de Acción de Mejoramiento de la Administración Gubernamental.

j) Clasificación por Objeto del Gasto.- Es el listado ordenado, homogéneo y coherente que permite identificar los bienes y servicios que el sector público requiere para desarrollar sus acciones, conjuntándolas en grupos, cuentas y sub-cuentas. Los grupos de gastos generales que se manejan en el Presupuesto de Egresos del Estado, son: Servicios personales, servicios generales, materiales y suministros, bienes muebles e inmuebles, obra social, transferencias y aportaciones, deuda pública y asignaciones globales y suplementarias.

k) Clasificación económica del gasto..- Distribución que permite identificar cada grupo de gasto, contenido en la clasificación por Objeto del Gasto, según su naturaleza económica "corriente" o de "capital". Los gastos corrientes no aumentan los activos del Estado, mientras que los de capital, son aquellos que incrementan la capacidad de producción, como la inversión fisica directa y las inversiones financieras propiamente dichas.

l) Recursos etiquetados.- Recursos financieros cuyo destino se define desde su origen, ya sea por alguna norma estatal o federal.

m) Recursos no etiquetados.- Recursos financieros cuyo destino de aplicación se determina en el presupuesto de egresos.

Artículo 4°.- Las dependencias del ejecutivo encargadas de hacer cumplir el presente decreto, de acuerdo a sus ámbitos de responsabilidad, son la Secretaría de Planeación y Finanzas, la Secretaría de la Contraloría y la Oficialía Mayor.

Artículo 8°.- El monto global de recursos asignados al Poder Ejecutivo para el ejercicio 2002, es de $6,280'790,052.00 (Seis mil doscientos ochenta millones, setecientos noventa mil cincuenta y dos pesos 00/100 m.n.).

HASTA AQUÍ LA TRANSCRIPCIÓN.

A continuación a manera de ejemplo, se muestra la información que contiene los datos más reveladores de la política de inversión contenida en las leyes de ingresos y presupuestos de egresos del Estado de Querétaro, en relacionan con las decisiones de los porcentajes de inversión en Obra Pública respecto al presupuesto total del Ejecutivo.

CONTINUA LA TRANSCRIPCIÓN:

Tabla 8.2.1.-- Distribución de recursos del Poder Ejecutivo año 2002

Sector Paraestatal	$ 3,200,021,017
Subtotal Asignado a Dependencias	1,641,111,236
Universidad Autónoma de Querétaro	487,010,000
Colegio de Educación Profesional Técnica del Estado	17,810,060
Previsiones para el Sector Educativo	53,432,460
Obra Social	881,405,279
Total del Poder Ejecutivo	$ 6,280,790,052

Fuente: Ley del Presupuesto de Egresos parta el Ejercicio Fiscal 2002

Artículo 18°.- El presupuesto total asignado al Poder Ejecutivo, clasificado conforme a los sectores administrativos en los que se subdivide, es el siguiente: (para el ejercicio 2002)

Tabla 8.2.2.-Presupuesto Administrativo y Obra Social en el Estado de Querétaro 2002

SECTOR ADMINISTRATIVO	MONTO	%
Sector Gubernatura.	96,253,640	1.97
Sector Gobierno.	319,238,589	6.52
Sector Comunicación Social.	26,532,635	0.54
Sector Desarrollo Sustentable.	44,086,170	0.90
Sector Turismo.	28,910,735	0.59
Sector Educación, Investigación, Cultura, Deporte y Recreación. (Incluye, Universidad Autónoma de Querétaro, Colegio de Educación Profesional Técnica del Estado y Previsiones para el Sector Educativo).	3,491,022,968	71.32
Sector Salud.	512,744,534	10.48
Sector Oficialía Mayor.	174,836,673	3.57
Sector Procuraduría General de Justicia.	201,195,438	4.11
Del total asignado al Ejecutivo corresponde a Sectores Administrativos	4,894,821,427	100.00
Subtotal de Dependencias que no cuentan con Entidades Paraestatales asignadas.	504,563,346	
Obra social.	881,405,279	
TOTAL DEL PODER EJECUTIVO	$6,280,790,052	

Fuente: Ley del Presupuesto de Egresos parta el Ejercicio Fiscal 2002

Comentario sobre la relación entre el presupuesto clasificado en sectores administrativos y la obra social:

La información anterior, nos permite conocer el pocentaje de inversión que se tiene prevista para obra social, durante el ejercicio fiscal del año 2002, la que dividida entre el monto del presupuesto total asignado al poder ejecutivo, multiplicada por 100, nos da como resultado el porcentaje real del citado presupuesto que se destina a obra pública, o sea solo el 14.03% del presupuesto total del Poder Ejecutivo se invierte en Obra Social..

Artículo 19°.-El presupuesto total asignado al Poder Ejecutivo, clasificado por Objeto del Gasto, es el siguiente:

Tabla 8.2.3.- Obra social y Deuda Pública en el Estado de Querétaro 2002

CONCEPTO	MONTO	%
Servicios Personales.	997,634,697	15.88
Servicios Generales.	152,244,079	2.43
Materiales y Suministros.	57,550,177	0.92
Bienes Muebles e Inmuebles.	9,569,968	0.15
Obra Social.	881,405,279	14.03
Deuda Pública..	152,586,711	2.43
Transferencias, Subsidios y Aportaciones.	4,009,694,580	63.84
Asignaciones Globales Suplementarias.	20,104,561	0.32
TOTAL DEL PODER EJECUTIVO	$ 6,280'790,052	100.00

Fuente: Ley del Presupuesto de Egresos parta el Ejercicio Fiscal 2002
Comentario: la información expresada en dicho Artículo confirma lo dicho en el anterior y permite visualizar el monto de los pagos generados por la deuda pública Estatal.

Artículo 20°.-El presupuesto total asignado al Poder Ejecutivo, organizado conforme al criterio de clasificación económica es el siguiente:

Tabla 8.2.4.- Gasto Corriente y Gasto de Capital en el Estado de Querétaro

CONCEPTO	MONTO	%
Gasto Corriente.	5,389,814,805	85.81
Gasto de Capital	890,975,247	14.19
TOTAL PRESUPUESTO ASIGNADO PODER EJECUTIVO	$ 6, 280,790,052	100.00

Fuente: Ley del Presupuesto de Egresos parta el Ejercicio Fiscal 2002

Como puede observarse el Gasto Corriente representa la gran mayoría del Gasto Público y solo se invierte en Gasto de Capital, en el que queda incluida la obra pública, el 14.19%. del presupuesto total del Ejecutivo.

Es interesante también el contenido del siguiente artículo, que esta directamente relacionado con el Presupuesto asignado al Poder Ejecutivo, conforme al Objeto del Gasto, en el concepto Servicios Personales.

Artículo 21°.- Con la finalidad de dar a conocer el tabulador de sueldos, que de acuerdo al sistema de evaluación de puestos implantado, maneja el Poder Ejecutivo al interior de sus dependencias, se consideraran los montos vigentes para el Ejercicio Fiscal del 2001; los cuales en su caso, serán impactados conforme a los resultados que se obtengan en la revisión contractual con el Sindicato de Gobierno del Estado del convenio laboral respectivo, para aplicarse durante el año 2002.

Y el Artículo segundo transitorio.- La Secretaría de Planeación y Finanzas realizará los ajustes en el rubro de servicios personales de la nómina del Poder Ejecutivo y de las entidades paraestatales que corresponda, derivados de la previsión realizada en este Presupuesto de Ingresos y de los resultados de la negociación con el Sindicato de los Trabajadores al Servicio del Estado.

El contenido de estas disposiciones no incluye los sueldos del personal que labora en el Poder Ejecutivo, los sistemas de evaluación de puestos y los montos, comenzando por el salario del Gobernador y sus funcionarios clasificados como de confianza y que por lo tanto, no son sindicalizados y por ende, no están contemplados en dicho mandato legislativo; por otra parte, no se desglosan en el contenido de la citada Ley del Presupuesto de Egresos, los diferentes conceptos integrantes del presupuesto total asignado al Poder Ejecutivo, clasificado por objeto del gasto, lo que deja enormes lagunas, para poder encontrar explicación lógica al notable desequilibrio existente entre dicho presupuesto y la inversión en Obra Social.

8.3.- Estructura Programática del Gobierno del Estado de Querétaro

Según información proporcionada por la Dirección de Obra Pública y Gasto social de la Secretaría de Planeación y Finanzas, la estructura programática del Gobierno del Estado de Querétaro, consta de las cuatro Vertientes siguientes:

01 Consolidación del Estado de Derecho.
02 Promoción del Desarrollo Sustentable.
03 Fortalecimiento de la Vida Democrática.
04 Mejoramiento de la Acción Gubernamental.

La última se refiere exclusivamente a Gasto Administrativo y las tres primeras al Gasto Social, dentro de ellas se localizan los rubros específicos de la Obra Pública, correspondiendo a esta solo una pequeña parte, como se a demostrado en el inciso precedente, porque dentro de las mismas vertientes se localizan otros conceptos de gasto que son de naturaleza administrativa, como lo son los sueldos del personal que labora en estas vertientes, material de oficina, mobiliario, transportes y muchos más que son gasto administrativo dentro del propio gasto social.

Según se nos refiere, cuando se arman los grandes bloques del presupuesto estatal, la Obra Pública se incorpora al Gasto Social, por lo tanto en el presupuesto no vamos a encontrar literalmente el término Obra Pública, esto aparece con esta denominación hasta el nivel de los Proyectos estratégicos de las vertientes.

Cada una de las tres vertientes que integran el Gasto Social, tiene sus lineamientos, y estos a su vez sus proyectos estratégicos, cada cual con presupuesto asignado, en donde hay específicamente conceptos de Obra Social física o sea que después de los proyectos de inversión general, ya vienen las obras especificas; por ejemplo el lineamiento Fortalecimiento Económico tiene entre sus programas prioritarios el de Desarrollo Rural Regional y dentro de este se desarrolla en algunos casos, Obra Pública.

Así el Gasto en Obra Pública es solo una parte del Gasto Social; como un ejemplo de esta afirmación, podemos citar la operación de la Unidad Estatal de protección Civil, que está considerada dentro del Gasto Social; esta unidad gasta en servicios generales, materiales y suministros y en algunos ejercicios presupuestales, cuenta con recursos destinados para realizar obra civil.

En cada una de las Vertientes se pueden involucrar una o varias dependencias u organismos descentralizados del Ejecutivo Estatal, como en el caso de la vertiente Promoción del Desarrollo Sustentable, en donde se involucran la Secretaria de Desarrollo Urbano y Obras Públicas y la Secretaría de Educación estatales, tomando cada una la tarea que le corresponde de conformidad con sus funciones y del tipo de recursos empleados; en el caso de la segunda será mayor su participación con servicios personales, mientras que en el de la primera lo será en inversión en obra.

Por lo que se refiere al impacto que se logra con la inversión pública en los indicadores estadísticos, esto es en función de todo un programa no de una obra en particular, por lo que lo que se debe de evaluar, son los objetivos de los programas estratégicos.

Existe una similitud programática, que no equivalencia puntual, de las vertientes del Gasto Social de esta Administración Estatal con la anterior, ya que son el producto de un replanteamiento de objetivos, de conformidad con el Programa Estatal de Desarrollo actual.

Tabla 8.3.1.-.Similitud programática entre vertientes del gasto social de las últimas dos administraciones estatales

ADMINISTRACIÓN ESTATAL 1991-1997	ADMINISTRACIÓN ESTATAL 1997-2003
Compromiso de Concertación Democrática. Compromiso de Modernización Económica. Compromiso de Bienestar Social.	Consolidación del Estado de Derecho. Promoción del Desarrollo sustentable. Desarrollo Humano Integral.

Fuente: Elaboración propia con información de la Dirección de Obra Pública y Gasto Social de la secretaría de Planeación y Finanzas Estatal.

A continuación se presentan las vertientes, sus lineamientos y los proyectos prioritarios correspondientes:

Tabla 8.3.2.-Estructura Programática del Gobierno del Estado de Querétaro.

VERTIENTES DE ACCIÓN	LINEAMIENTOS	PROYECTOS ESTRATÉGICOS
01 CONSOLIDACIÓN DEL ESTADO DE DERECHO.	**OI FORTALECIMIENTO JURÍDICO.**	01 Revisión Difusión del Marco Jurídico.
	02 SEGURIDAD Y JUSTICIA.	01Seguridad para la Ciudadanía, Prevención del Delito Combate a la Delincuencia. 02 Fortalecimiento de la Coordinación del Sistema de Justicia. 03 Capacitación y Profesionalización de los Cuerpos de Seguridad. 04 Fortalecimiento del Sistema Estatal De protección Civil. 05 Reestructuración de la procuraduría General de Justicia. 06 Mejoramiento y Ampliación de la Infraestructura de la Procuraduría General de Justicia y su Desconcentración Territorial. 07 Fortalecimiento de la Policía Investigadora Ministerial y Servicios Periciales. 08 Fortalecimiento de la Defensoría de Oficio. 09 Mejora del Sistema penitenciario. 10 Mejora del Sistema de Justicia para Menores Infractores. 11 Fortalecimiento de la Impartición de Justicia. 12 Fortalecimiento de la Justicia a Nivel Municipal.

		13 Fortalecimiento de los Tribunales de Competencia Laboral. 14 Fortalecimiento del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.
02 PROMOCIÓN DEL DESARROLLO SUSTENTABLE.	**03 FORTALECIMIENTO ECONÓMICO.**	**Intersectoriales:** 01 Atractividad de la Inversión Productiva y Desarrollo Regional. 02 Competitividad por la Calidad, Desarrollo Tecnológico, Talento Humano y Productividad. 03 Impulso al abasto, Comercialización y Exportación. 04 Suministro y uso Eficiente de Energéticos. 05 Conservación y Generación del Empleo. 06 Relaciones Laborales. 07 Apoyo al Financiamiento Productivo. 08 Sistema de Información Económica y Estadística. 09 Fomento de la Infraestructura Productiva. **Sector Industrial, Comercial y de Servicios:** 10 Desarrollo Regional de la Industria. 11 Revitalización de la Micro y Pequeña Empresa. 12 Impulso y Consolidación de la Estructura Productiva del Sector Minero. 13 Fomento de la Producción Artesanal. 14 Modernización del sistema de abasto y Comercialización. 15 Desarrollo de la Infraestructura para la Industria.

		Sector Agropecuario y Forestal: 16 Producción Agrícola y Rentabilidad. 17 Diversificación de Cultivos. 18 Comercialización y Presencia Estratégica en los Mercados Agropecuarios. 19 Desarrollo Rural Regional. 20 Uso Racional del Agua Agrícola. 21 Consolidación de la Federalización y Coordinación Institucional del Sector Agropecuario. **Turismo:** 22 Desarrollo de la Infraestructura de Productos Turísticos. 23 Promoción Estratégica de la Oferta Turística. 24 Desarrollo de la Cultura Turística.
	04 PLANEACIÓN URBANA E INFRAESTRUCTURA PARA EL DESARROLLO.	**Desarrollo Urbano**: 01 Actualización del Marco Jurídico y Administrativo. 02 Planeación y Administración Urbana. 03 Ordenamiento Territorial. 04 Ampliación del Sistema de Vialidades y Mejoramiento del Transporte. 05 Rescate y conservación del Patrimonio Cultural. 06 Urbanizaciones. **Vivienda:** 07 Sistema de Atención a la Vivienda. 08 Suelo para la Vivienda. 09 Financiamiento para la vivienda.

		Agua: 10 Manejo de Cuencas Hidrológicas. 11 Abastecimiento de Agua Potable. 12 Alcantarillado y Saneamiento. 13 Uso Eficiente del Agua. 14 Desarrollo Regional en Materia de Agua. 15 Control de Aguas Pluviales. **Electrificación:** 16 Electrificación y Alumbrado Público. **Caminos y Carreteras:** 17 Conservación y Modernización de la Infraestructura Carretera. 18 Modernización de Caminos Vecinales. **Transportes:** 19 Modernización, Regulación y Seguridad del Transporte de Carga y Pasajeros. **Telecomunicaciones:** 20 Ampliación de los Sistemas de Telecomunicación. **Deuda Pública**: 21 Amortización.
	03 DESARROLLO HUMANO INTEGRAL.	**Intersectoriales:** 01 Coordinación Institucional del Desarrollo Humano Integral. 02 Financiamiento para Apoyar Acciones y Proyectos del Desarrollo Humano Integral. **Población**: 03 Distribución Territorial Equilibrada de la Población.

		04 Educación y Comunicación en Población. **Educación:** 05 Calidad de la Educación. 06 Equidad Educativa. 07 Reorganización del Sistema Educativo Estatal. 08 Sistema de Información y Planeación Educativa. 09 Sistema Estatal de Formación, Actualización y Desarrollo del Docente. 10 Participación y Comunicación Social. 11 Administración de la Educación Básica. 12 Administración de la Educación Media Superior y Superior. 13 Infraestructura Educativa. **Investigación:** 14 Programa Estatal de Investigación y Desarrollo. **Asistencia Social:** 15 Integración del Plan de trabajo para el Desarrollo Social. 16 Infraestructura y Equipamiento para Servicios más Eficientes. 17 Alimentación y Nutrición. 18 Acción Ciudadana. 19 Descentralización de los Servicios de Asistencia Social. 20 Atención a la Población Vulnerable. **Salud:** 21 Fortalecimiento de las condiciones Generales de Salubridad. 22 Mejores Servicios de Salud. 23 Conformación del Sistema

		Estatal de Salud. 24 Descentralización de los Servicios de Salud. 25 Programas de Salud. 26 Desarrollo de la Infraestructura para Servicios de Salud. **Cultura:** 27 Legislación en Materia de Cultura. 28 Espacios y Recursos para la Cultura. 29 Descentralización de los Bienes y Servicios Culturales. 30 Estímulo a la Investigación, Educación y Creación Artística. 31 Conservación, Protección y Difusión del Patrimonio Histórico Cultural. **Deporte y Recreación:** 32 Infraestructura y Equipamiento Deportivo. 33 Campeonatos Estatales. 34 Deporte Regional. **Mejoramiento Ambiental:** 35 Planeación Ambiental y Ordenamiento Ecológico. 36 Regulación Ambiental de los Asentamientos y Actividades Humanas. 37 Financiamiento, Investigación y Educación para la Actividad Ecológica. 38 Control de Residuos Sólidos.
03 FORTALECIMIENTO DE LA VIDA DEMOCRÁTICA.	**06 PARTICIPACIÓN SOCIAL.**	**Intersectorial:** 01 Participación Social y Organización de Grupos Ciudadanos. 02 Organización Regional y Estatal de la Participación Social.

		03 Jóvenes por Querétaro.. 04 Incorporación y Apoyo Integral para el Desarrollo de la Mujer. 05 Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas. 06 Impulso al Sistema de Capacitación, Asesoría y Promoción de la Participación Social. 07 Fortalecimiento del Sistema de Comunicación Social.
	07 CULTURA POLÍTICA Y REFORMA DEL ESTADO.	01 Desarrollo de una Cultura Política Participativa. 02 Impulso a la Reforma del Estado. 03 Fortalecimiento del Federalismo. 04 Mejoramiento de los Mecanismos de Dialogo y Acuerdo Político.
04 MEJORAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN GUBERNAMENTAL	**08 MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA.**	01 Estructura y funcionamiento de las Dependencias y Entidades Paraestatales. 02 Organización y Coordinación Sectorial de Entidades Paraestatales. 03 Establecimiento de Grupos de Coordinación Intersectorial. 04 Simplificación y Desregulación Administrativa de Servicios Públicos. 05 Desconcentración Regional y Descentralización Administrativa. 06 Fortalecimiento del Proceso de Planeación, Programación, Presupuesto y Evaluación de la Gestión Gubernamental. 07 Procesos de Descentralización de la Federación Hacia el Estado. 08 Integración del Sistema de Información Estatal.

		09 Regulación de la Informática Estatal. 10 Establecimiento de una Cultura Laboral. 11 Asesoría y Capacitación a Servidores Públicos Estatales y Municipales.
	09ADMINISTRACIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS.	01 Financiamiento del Desarrollo. 02 Desarrollo de la Función Fiscalizadora. 03 Promoción y Administración de la Recaudación. 04 Administración de los Recursos para la Obra Pública. 05 Promoción de las Desincorporaciones.
	10 ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS, MATERIALES Y SERVICIOS GENERALES.	01 Administración y Suministro de Recursos Humanos, Materiales y Servicios. 02 Dignificación y Funcionalidad de Edificios Públicos y Equipo de Servicio.
	11 DESARROLLO DE SERVICIOS AL PÚBLICO.	01 Prestación de Servicios a la Ciudadanía.
	12 ADMINISTRACIÓN GENERAL.	01 Operación Administrativa. 02 Presupuesto y Contabilidad. 03 Control y Evaluación de la Acción Gubernamental.

Fuente: Dirección de Obra Pública y Gasto Social de la Secretaria de Planeación y Finanzas Estatal.

8.4.- Funciones de la Secretaría de Planeación y Finanzas

Realizar las actividades de la vertiente de promoción del desarrollo sustentable, sobre el lineamiento de Planeación Urbana e Infraestructura para el Desarrollo, que es de donde deriva en buena parte la concepción y realización de la obra pública, es responsabilidad de la Secretaria de Planeación y Finanzas, la que programa las inversiones en la materia, para dar a la población la infraestructura estatal y la mejora del bienestar de

la población pretendidas, a través de la coordinación, integración, seguimiento y control del Programa de Obra Pública del Estado y de la aplicación de los recursos financieros federales y estatales.

Para la realización de lo anterior, se da seguimiento al avance físico y financiero del programa de obra pública, correspondiente a los ejercicios fiscales; se complementa la comprobación de la aplicación de los recursos financieros; se integra el programa de obra pública estatal para los diferentes ejercicios fiscales, en cuanto a la determinación de las obras y su inversión; y se lleva a cabo el seguimiento y control del manejo de los recursos asignados.

Esta Secretaría ha tenido también bajo su responsabilidad la labor de planeación para el desarrollo, la que ha dado origen a acciones de planeación a nivel estatal, municipal, sectorial e institucional, como lo es la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo 1998-2003 y el apoyo a las dependencias y entidades del Gobierno del Estado, en la elaboración de los programas anuales de trabajo; se ha elaborado y presentado a la Legislatura Estatal en funciones, el Presupuesto de Egresos; así mismo ha sido función de esta influyente Secretaria, vigilar que el gasto de las Dependencias y Entidades se apegue al presupuesto autorizado por la Legislatura y la normatividad establecida en la materia.

El soporte técnico de operación y administración de los Consejos Estatales de Participación Social, es otra de las obligaciones de la dependencia en cuestión, al igual que el adecuado funcionamiento del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Querétaro y de los subcomités de planeación que de él derivan, todo dentro de la Vertiente de Fortalecimiento de la Vida Democrática, que tiene por objetivo la planeación democrática en todos los ordenes de la vida del Estado, que se relacionan con la cuestión pública y desde luego con la inversión en Obra Pública y en donde las propuestas de la sociedad no pueden ser para el Gobierno, como las llamadas a misa, sino que deben ser determinantes para la definición de los programas anuales de Obra Pública del Gobierno.

Es esta dependencia del Poder Ejecutivo estatal, la que ha tenido a su cargo la negociación de la Deuda Pública Estatal, en lo referente a la reestructuración de los compromisos adquiridos con la Banca de Desarrollo, anunciada por el Gobernador actual en su Quinto Informe a la Legislatura.

8.5.- Funciones de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas

El otro gran actor en el escenario de la obra pública estatal, lo es la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, que debiera tener un papel más relevante, pero que solo realiza entre otras cosas, la licitación de dicha obra; la integración de los expedientes técnicos, la supervisión técnica y el control administrativo de la misma, rindiendo de todo lo atendido, información detallada a la Secretaria de Programación y Finanzas.

8.6.- Marginación Municipal

El cuadro correspondiente elaborado por el Consejo Estatal de Población, contiene los indicadores sociales de los municipios que integran la Entidad y es la base para los criterios de asignación de recurso presupuestales por parte de los dos niveles de Gobierno superiores al municipal.

Tabla 8.6.1 Marginación municipal en el Estado de Querétaro

Municipio	Población total en el año 2000	% Población analfabeta de 15 años o mas	% Población sin primaria completa de 15 años o mas	% Ocupantes en viviendas sin drenaje ni servicio sanitario exclusivo	% Ocupantes en viviendas sin energía eléctrica	% Ocupantes en viviendas sin agua entubada
Amealco de Bonfil	54,591	25.15	53.29	49.34	24.68	19.01
Pinal de Amoles	27,290	27.79	55.81	40.90	40.63	56.35
Arrollo Seco	12,667	19.76	52.17	20.18	15.02	19.83
Cadereyta de Montes	51,79	19.79	43.85	45.84	15.92	17.70
Colón	46,878	17.38	42.01	40.52	7.34	4.00
Corregidora	74,558	7.22	21.51	7.43	2.53	4.29
Ezequiel Montes	27,598	15.88	38.06	17.27	5.82	2.71
Huimilpan	29,140	19.53	51.85	48.90	8.46	18.32
Jalpan de Serra	22,839	18.53	46.98	22.62	21.76	27.33
Landa de Matamoros	19,493	23.88	57.00	29.32	17.74	39.37
Marqués, El	71,397	13.83	36.67	23.14	4.16	2.73
Pedro	49,554	11.92	33.92	21.30	4.77	1.52

Escobedo						
Peñamiller	16,557	17.19	47.37	46.35	15.66	26.80
Querétaro	641,386	5.10	15.53	4.64	1.58	2.24
San Joaquín	7,665	23.69	52.64	36.27	26.13	28.67
San Juan del Río	179,668	8.48	23.81	14.49	2.51	1.29
Tequisquiapan	49,969	11.32	30.50	15.30	3.10	1.80
Tolimán	21,266	17.74	41.07	44.67	9.72	15.66

Fuente: COESPO. Marginación municipal 2000.

8.6.1.-Marginación municipal en el Estado de Querétaro (segunda parte)

Municipio	% viviendas con algún nivel de hacinamiento	% ocupantes en viviendas con piso de tierra	% población en localidades con menos de 5,000 habitantes	%población ocupada con ingresos de hasta dos salarios mínimos	Índice de marginación	Grado de marginación	Lu qu oc en co na
Amealco de Bonfil	58.79	28.99	87.16	74.43	0.59731	ALTO	68
Pinal de Amoles	69.93	51.79	100.00	70.64	1.15940	MUY ALTO	32
Arrollo Seco	49.49	40.66	100.00	78.29	0.27710	ALTO	94
Cadereyta de Montes	58.02	19.33	80.08	68.66	0.14245	ALTO	1,
Colón	66.42	16.01	86.46	63.53	-0.07264	ALTO	1,
Corregidora	40.44	5.35	29.32	33.97	-1.55418	MUY BAJO	2,
Ezequiel Montes	51.16	13.69	59.63	67.45	-0.55528	MEDIO	1,

Huimilpan	62.47	10.07	100.00	62.75	0.17766	ALTO	1,028
Jalpan de Serra	55.86	32.69	63.58	60.63	0.05051	ALTO	1,153
Landa de Matamoros	58.20	34.01	100.00	75.72	0.61610	ALTO	665
Marqués, El	65.02	10.87	87.35	49.57	-0.50815	MEDIO	1,617
Pedro Escobedo	60.00	10.72	72.02	52.48	-0.67208	MEDIO	1,752
Peñamiller	57.03	27.31	100.00	70.19	0.32584	ALTO	902
Querétaro	32.95	4.49	12.18	29.79	-1.87906	MUY BAJO	2,411
San Joaquín	55.83	27.02	100.00	69.57	0.50611	ALTO	760
San Juan del Río	43.38	3.85	41.82	46.38	-1.29454	MUY BAJO	2,207
Tequisquiapan	53.00	7.67	48.11	59.46	-0.88848	BAJO	1,937
Tolimán	64.29	20.32	100.00	65.10	0.11001	ALTO	1,092

Fuente: COESPO. Marginación municipal 2000.

8.7.- Periodo de estudio de la presente tesis

El periodo de estudio del presente trabajo de Tesis comprende diez años, que corresponde a los últimos cinco años de la administración estatal 1991-1997, en que gobernó el Estado el Licenciado Enrique Burgos García, del Partido Revolucionario Institucional y los cinco años que han corrido de la administración del Ingeniero Ignacio Loyola Vera del Partido Acción Nacional, quien fuera electo para el sexenio 1997-2003.

El hecho de que la obra pública estudiada haya sido realizada por dos gobiernos emanados de dos partidos políticos diferentes, no significa que se quiera establecer una competencia de carácter política entre ambos, sino que lo anterior es una situación de carácter casual, ya que un periodo menor a diez años, a nuestro juicio, no nos arrojaría datos que fueran realmente representativos de la situación real de la obra pública en el Estado de Querétaro, desde el enfoque del tema que abordamos en la presente Tesis.
El orden que seguiremos, será el natural cronológico, por lo que trataremos inicialmente lo correspondiente al periodo 1992-1997.

8.8.- Administración Estatal 1991-1997

8.8.1.- Políticas de gobierno de la administración 1991-1997 en materia de obra pública

Durante la campaña política del candidato al Gobierno del Estado de Querétaro, para este periodo, se adoptó un esquema de consulta ciudadana denominado "Encuentros de Análisis y Propuestas de la Sociedad Civil", en el que la sociedad en su conjunto emitió su opinión a través de 1820 trabajos, en torno a veintitrés temas prioritarios para Querétaro, derivándose de ello 4,858 propuestas de gobierno.

El marco de referencia, no fue generado localmente, sino que se trataba de encuadrarlos dentro de los acuerdos nacionales siguientes:

1.-Concertación democrática.

2.-Modernización económica.

3.-Solidaridad para el bienestar social.

Dentro de dicho entorno quedaron incluidos los temas siguientes: marco jurídico, seguridad ciudadana, justicia, coordinación entre niveles de gobierno, desarrollo municipal, modernización industrial, comercio exterior, modernización rural, turismo, minería, relación entre capital y trabajo, caminos, carreteras, comunicaciones y transportes, comercio y abasto, energía y electricidad, agua, educación, cultura y deporte, salud y asistencia social, indigenismo, urbanización y vivienda, agua potable, alcantarillado y ecología; de las reuniones con numerosos miembros de la sociedad civil para tratar estos tópicos se derivaron los compromisos que se formalizaron en un documento denominado: Plan de Desarrollo Integral Querétaro 92-97, mismo que fuera presentado al Comité de Planeación para el Desarrollo de Querétaro.

Se contó asimismo para la elaboración de dicho Plan, con la participación de la sociedad, mediante el Sistema Estatal de Concertación Civil, que tenía como función, determinar la priorización, las alternativas de solución y la supervisión de las acciones de gobierno. También se formaron los comités y los consejos municipales de solidaridad, para constituir, mediante la integración de todos estos grupos sociales, el Comité de Planeación para el Desarrollo de Querétaro.

Con objeto de dar eficiencia y rectitud a la administración, se anunció oficialmente el nuevo contenido de la Secretaría de la Contraloría, buscando claridad en el ejercicio y en la asignación de la obra pública, a través de una distribución más equitativa de su contratación, estricto control del gasto público, procurando aumentar la proporción que se destinó a obra pública, reconocimiento a los constructores más calificados, apoyo a los inversionistas locales, así como recta administración de los recursos públicos por parte de los servidores del Estado.

Se proclamó optimizar las fuentes de ingresos, buscando equilibrar la proporción entre las participaciones de la Federación y los ingresos propios estatales, vigilando el monto y la oportunidad de la entrega de las participaciones, evitando la evasión y mejorando el esquema de verificación de los contribuyentes.

Desde el primer informe el Gobernador del Estado, anunció que aplicaría mecanismos que le permitieran optimizar sus ingresos ordinarios, para disponer de recursos que requerían los problemas prioritarios cuya solución no podía esperar, citando entre ellos la dignificación del servicio de salud, el equipamiento de los espacios urbanos y el impulso al desarrollo regional, para lo cual la Legislatura del Estado, ya había aprobado la contratación de créditos por una cantidad equivalente a los ingresos anuales por concepto de participaciones federales, ofreciendo prudencia en el uso del crédito y solo para atender reclamos urgentes, para no sacrificar a las generaciones venideras. (Primer informe de Gobierno Enrique Burgos García. Julio 25 de 1992:15)

Este ocupante temporal del poder ejecutivo del Estado, decía estar alentado por las favorables condiciones financieras, la estabilidad cambiaria, la abundante oferta crediticia y la tendencia a la baja de las tasas de interés.

La referencia a esta política para financiar el gasto público, se hace en todos los informes de esa administración, tanto en sus motivaciones, como en su ejercicio y sus consecuencias, de la que formaba parte, el aprovechamiento mediante su venta, de los activos no estratégicos propiedad del Gobierno del Estado, para poder obtener recursos adicionales que pudieran canalizarse hacia obras de beneficio comunitario.(Segundo informe de gobierno. Enrique Burgos García. Julio 25 de 1993:16).

Dentro del proceso de desincorporación de bienes no estratégicos, mediante el fideicomiso QroNos, se vendieron 135 hectáreas en breña ubicadas en la zona centro-sur de la ciudad de Santiago de Querétaro. (Cuarto Informe de Gobierno. Enrique Burgos García. Julio 25 de 1995:30)

Así mismo se vendieron al grupo Sanborn's Hermanos, 3 mil trescientos metros correspondientes a una fracción del terreno ubicado en la calzada de los Arquitos y la avenida Constituyentes de la ciudad de Santiago de Querétaro. (Quinto Informe de Gobierno. Enrique Burgos García. Julio 25 de 1996:33)

Hasta 1995 se cumplió oportunamente con los compromisos de pago de capital e intereses de los créditos contratados, pero los cambios de las situaciones financieras y económicas del País, volvieron muy onerosas las condiciones de los empréstitos, al modificarse las condiciones contratadas, incrementarse la inflación y restringirse la liquidez, así que para el cierre del segundo trimestre de ese año, la deuda pública ascendía a 743 millones de nuevos pesos, los que rebasaban el propósito original de que la deuda pública, nunca pasaría el monto anual de las participaciones federales y ahora rebasaba no solo esa cantidad, sino el monto total del presupuesto entero para ese ejercicio fiscal. Del adeudo el 90 por ciento estaba contratado con la banca de desarrollo y el 10 por ciento

restante lo estaba con la banca comercial.(Tercer Informe de Gobierno. Enrique Burgos García. Julio 25 de 1994:28).

Este endeudamiento público estatal, con el tiempo llegó a considerarse uno de los mas elevados del País por los expertos financieros y por el sucesor de Enrique Burgos García en el Gobierno. (Quinto Informe de Gobierno. Ignacio Loyola Vera. Julio 25 de 2002:49)

Es importante señalar que los tres primeros años de esa administración, se orientaron a la realización de obras urbanas urgentes y a la realización de otras básicas en colonias populares y comunidades rurales, como lo fueron los puentes y distribuidores viales realizados en la ciudad de Santiago de Querétaro en ese periodo y en cuya construcción según se informó en su oportunidad, se habían invertido en buena parte los recursos obtenidos del mencionado y cuestionado endeudamiento público.

8.9.- Administración Estatal 1997-2003

8.9.1.- Políticas de gobierno

Al inicio de su administración, después de un periodo electoral de resultados sorpresivos, el nuevo gobernador, que nunca creyó en su propio éxito político, según narraron los medios de comunicación que en su oportunidad se ocuparon del suceso, afirmó que trataría de encontrar consensos como base de sus actos de gobierno y que la sociedad sería el origen y destino de las obras y acciones por el realizadas, por lo que sin llevar a cabo la consulta ciudadana de la administración que le precedió, así expresaba su deseo de realizar la confirmación del consenso democrático como antecedente de la toma de decisiones.

Sin embargo, como puede desprenderse de la lectura de sus informes de gobierno a la Legislatura del Estado, no tuvo en un principio este titular del Poder Ejecutivo, una visión clara, estadística, analítica, política, multidisciplinaria, e ideológica, expresada a través de la teoría de las políticas públicas, expuesta en el presente trabajo de tesis, acerca de la problemática y soluciones, que tejieran la programación, que en ese momento histórico para Querétaro, debería realizar una administración estatal que se decía del cambio y que pudieran justificar con toda racionalidad la totalidad de sus obras y acciones, evidenciando así una total improvisación al principio de su periodo, de los actos de gobierno.

Estableció en su primer informe, en lo que se refiere al desarrollo sustentable, que sus acciones tendrían un enfoque de sustentabilidad, en donde las actividades económicas armonizarían con los recursos naturales para preservar el medio ambiente. Asimismo también comentó que la realización de obra pública, además de mejorar la calidad de vida de quienes reciben sus beneficios, tiene un impacto importante en la actividad económica del Estado y que por ello se instrumentaba un sistema, que con base en las leyes de obras públicas de la Federación y del Estado, permitía que la convocatoria, evaluación, dictamen y fallo de los concursos de obra, fueran realizados en forma abierta y honesta.

En su segundo informe Loyola Vera, seguramente contando con asesores más calificados, mejora su visión política diciendo que escuchar a los grupos sociales y económicos, le había permitido orientar sus acciones de gobierno, afirmando que en todo el Estado había atendido aspectos de educación, salud, seguridad pública, programas productivos y privilegiado a los grupos marginados a través de obras de agua potable, electrificación, alcantarillado y urbanización, parte de lo cual se había realizado en la región serrana y del semidesierto, por ser las zonas que concentran mayor índice de marginación, estableciendo como primeras prioridades la educación y la salud, informando en esa dirección, que la Universidad Autónoma de Querétaro, contaría con todo el apoyo de su administración, afirmación que se convierte en cantaleta repetitiva en sus demás informes.

En su cuarta comparecencia ante la Legislatura con el fin de rendir el informe correspondiente, el ocupante temporal del poder ejecutivo del Estado en ciernes, dijo que los recursos estatales, en su mayor parte en el lapso referido, se habían orientado a la vertiente de desarrollo sustentable, que comprende educación, salud, combate a la pobreza, apoyos al campo, infraestructura y dotación de servicios. Destacó que los municipios del semidesierto y la sierra, habían sido receptores del 41% del total de las obras y el 14% de los recursos en ese periodo, representando una inversión mayor que la que corresponde a la región centro.

En su Quinto Informe a la Legislatura, destaca por su importancia su mención respecto al proyecto del nuevo aeropuerto, que es desarrollado sobre un terreno de 687 hectáreas, para lo cual se constituyó la persona moral denominada Aeropuerto Inter.-continental de Querétaro, S.A. de C.V. y el operador oficial será Aeropuertos y Servicios Auxiliares y Conexos cuyo costo total asciende a más de 82 millones de dólares, encontrándose en este momento en la construcción de la primera etapa, que con un costo de 68 millones de dólares, comprende la construcción de la pista, calles de rodaje, torre de control, planta de combustible, parte del edificio terminal, centro de rescate y extinción de incendios.

Considera que dentro de los proyectos de mayor relevancia en este ejercicio, se encuentra la construcción del Ecocentro Expositor; la adjudicación de 5,448 créditos para adquisición o construcción de vivienda con una inversión de 1,248 millones de pesos; así como la construcción del Centro Educativo y Cultural del Estado, para lo que se adquirió el predio ubicado en avenida Constituyentes y Pastéur de la Ciudad Capital, cuyo costo fue de 29 millones de pesos.

En cuanto a la iniciativa de Ley de Asentamientos Irregulares, aclaró en ese mismo acto, que no iba en contra de los pobres, ni de sus casas, ni de sus terrenos, sino que buscaba evitar la especulación de los líderes corruptos.

Minutos más tarde en un acto público de mensaje a la ciudadanía, verificado en el Auditorio Josefa Ortiz de Domínguez de la ciudad de Santiago de Querétaro, el Gobernador afirmó que a pesar de haber recibido una de las más altas deudas del País, (obviamente de

la administración de su antecesor Enrique Burgos García), ésta había sido bien administrada, logrando su reducción en un 13 % en términos reales y que su gobierno había pagado por concepto de deuda, del 1 de octubre de 1997 al 30 de junio de 2002, 609.5 millones de pesos.

Así mismo afirmó que el patrimonio del Estado tenía más valor, ya que en estos cinco años se había incrementado en un 300%, pasando de 803 millones de pesos al inicio de la presente administración, a 3,140 millones de pesos al 30 de junio del año en curso.

8.10.-Coeficientes para el calculo de valores constantes en relación al año 1992

Para realizar el análisis comparativo entre los años del decenio en los que se realizó la inversión pública en cuestión, se calculó el coeficiente de equivalencia, para determinar valores constantes para los años que comprenden el periodo en estudio, en relación con el año de 1992. Para la determinación de dicho coeficiente, se cotejaron datos sobre la inflación en dicho periodo, del Índice Nacional de Precios al Consumidor, publicados por el Banco de México, elaborándose con ellos la tabla correspondiente

Tabla 8.10.1.-Coeficientes para el cálculo de valores constantes 1992-2002

AÑO	INFLACIÓN EN %	COEFICIENTE PARA CALCULO DE VALORES CONSTANTES EN RELACIÓN CON 1992
1992	11.32	V92 = 1
1993	8.01	V93 = 1.1132*V92
1994	7.05	V94 = 1.0801*V93 = 1.2024*V92
1995	51.97	V95 = 1.0705*V94 = 1.2871*V92
1996	27.70	V96 = 1.5197*V95 = 1.9561*V92
1997	15.72	V97 = 1.2770*V96 = 2.4979*V92
1998	18.61	V98 = 1.1572*V97 = 2.8906*V92
1999	12.32	V99 = 1.1861*V98 = 3.4285*V92
2000	8.96	V00 = 1.1232*V99 = 3.8509*V92
2001	4.40	V01 = 1.0896*V00 = 4.1959*V92
2002	4.94	V02 = 1.0440*V01 = 4.3805*V92

FUENTE: Elaboración propia con información del Índice Nacional de Precios al Consumidor del Banco de México.

8.11.-Inversión Estatal y Federal desglosada en la entidad periodo 1992-2002

Con objeto de saber como se comportan las inversiones atendiendo a su origen en los diferentes años que comprende el periodo en estudio, se presenta el cuadro correspondiente en la versión de valores corrientes y la equivalente a valores constantes.

Tabla 8.11.1.-Inversión Estatal y Federal desglosada en la Entidad 1992-2002 a valores corrientes.

Ejercicio fiscal	Presupuesto Obra Pública	Programa de Inversión directa (PID)	%	Transferencias Federales	%	Aportaciones Federales	%
2002	881,405,279	388,279,000	44	232,446,000	26	260,680,279	30
2001	659,594,000	237,850,000	36	283,439,000	43	138,305,000	21
2000	787,134,000	209,931,900	27	255,430,000	32	321,772,100	41
1999	556,826,000	190,000,000	34	186,277,000	33	180,549,000	32
1998	562,058.467	152,268,144	27	151,730,000	27	258,060,323	46
1997	596,888,000	195,716,000	33		0	401,172,000	67
1996	438,460,000	116,472,000	27		0	321,988,000	73
1995	344,042,974	88,506,872	26		0	255,537,102	74
1994	294,787,850	92,766,317	31		0	202,021,533	69
1993	263,148,050	99,940,000	38		0	163,208,050	62
1992	306,787,200	85,680,000	28		0	221,107,200	72

Fuente: Anuarios Estadísticos para el Estado de Querétaro ediciones 1992-2002

Inversión Estatal y Federal desglosada a valores constantes de 1992 en la entidad periodo 1992-2000

Ejercicio fiscal	Presupuesto Obra Pública	Programa de Inversión directa (PID)	%	Transferencias Federales	%	Aportaciones Federales	%
2002	201,211,112	88,638,055	44	53,063,805	26	59,509,252	30
2001	157,119,647	56,686,289	36	67,551,419	43	32,961,939	21
2000	204,402,607	54,515,022	27	66,329,948	32	83,557,635	41
1999	162,410,966	55,417,821	34	54,331,923	33	52,661,222	32
1998	194,443,529	52,677,002	27	52,490,832	27	89,275,694	46
1997	238,955,923	78,352,215	33		0	160,603,701	67
1996	124,150,094	59,542,968	27		0	164,607,126	73
1995	267,300,888	68,763,788	26		0	198,537,100	74
1994	245,166,209	77,150,962	31		0	168,015,247	69
1993	236,388,834	89,777,218	38		0	146,611,615	62
1992	306,787,200	85,680,000	28		0	221,107,200	72

Fuente: Elaboración propia con datos de los anuarios estadísticos para el Estado de Querétaro 1992-2002 y los índices de la canasta básica del Banco de México

8.12.-Estructura programática y niveles de eficiencia

Se presentan los diversos tipos de obras que integran los programas constructivos en Querétaro, durante los años que integran el periodo que se estudió en la presente Tesis con

los totales anuales, en las dos versiones, a valores corrientes y constantes en relación con 1992.

Tabla 8.12.1.-Estructura programática y niveles de eficiencia en Querétaro 1992-2002..

Programa	2002	2001	2000	1999	1998	1997
Agua potable	44,070,264	13,866,000	32,631,049	13,032,000	60,858,020	4,167,000
Caminos y carreteras	79,326,475	85,360,000	102,894,830	39,290,000	65,834,816	76,823,000
Programas agropecuarios	176,281,056	138,174,000	147,303,844	109,363,000	67,579,314	86,247,000
Desarrollo urbano y vivienda	177,467,003	130,923,000	114,658,201	81,956,000	124,284,758	226,411,000
Educación cultura, recreación y deportes	211,537,267	53,802,000	146,770,374	113,877,000	102,078,889	82,427,000
Electrificación	26,444,158	13,769,000	12,482,117	12,169,000	26,403,595	24,149,000
Ordenamiento ecológico	17,628,106	4,500,000	5,227,424	5,884,000		
Salud y asistencia social	88,140,528	67,959,000	88,876,719	44,311,000	44,396,300	96,664,000
Seguridad publica	52,884,317	143,772,000	130,161,108	128,634,000	68,740,571	
Turismo	4,407,026	4,403,000	2,766,330	5,083,000		
Preservación forestal	3,221,079	3,066,000	3,362,004	3,227,000	1,883,204	
Total valores corrientes	881,405,279	659,594,000	787,134,000	556,828,000	562,058,467	596,888,000
Total a valores constantes 1992	201,211,112	157,199,647	204,402,607	162,410,966	194,443,529	238,955,923

Fuente: Anuarios estadísticos del Estado de Querétaro de Arteaga ediciones 1991-2002 y los índices de la canasta básica del Banco de México

Tabla 8.12.1.-Estructura programática y niveles de eficiencia en Querétaro 1992-2002 (Segunda parte)

Programa	1996	1995	1994	1993	1992
Agua potable	11,584,000	7,372,238			
Caminos y carreteras	43,238,000	42,565,088	37,450,000	15,354,480	3,419,400

Programas agropecuarios	65,909,000	32,185,013	40,157,850	33,144,990	108,739,900
Desarrollo urbano y vivienda	190,306,000	113,863,036	156,680,000	134,886,480	167,383,700
Educación cultura, recreación y deportes	79,595,000	97,563,163	28,000,000	55,540,350	24,747,300
Electrificación	18,106,000	4,250,494	5,800,000	9,300,810	2,496,900
Ordenamiento ecológico					
Salud y asistencia social	25,831,000	44,414,402	26,700,000	14,620,940	
Seguridad publica	3,891,000	1,034,878			
Turismo		530,480			
Preservación forestal		264,182			
Total valores corrientes	438,460,000	344,042,974	294,787,850	263,148,050	306,787,200
Total a valores constantes 1992	224,150,094	267,300,888	245,166,209	236,388,834	306,787,200

Fuente: Anuarios estadísticos del Estado de Querétaro de Arteaga ediciones 1991-2002 y los índices de la canasta básica del Banco de México

8.13.- Proporciones del presupuesto en Obra Pública e inversión por habitante a valores constantes 1992-2002

Del análisis de los presupuestos Estatales del Poder Ejecutivo del Estado durante el periodo de los años 1992-2002, coligando los recursos destinados a obra pública, la población del Estado, la inversión per cápita y su equivalencia a valores constantes respecto al año inicial de 1992 obtenemos el cuadro siguiente:

Tabla 8.13.1.-Proporciones del presupuesto en Obra Pública e inversión por habitante a valores constantes 1992-2002

1 ño cal	2 Presupuesto del Poder Ejecutivo en pesos	3 Presupuesto Obra Pública en pesos	4 % del presupuesto del Poder Ejecutivo	5 Población Estatal	6 $ por habitante	7 $ por habitante a valores de 1992
02	6,280,790,052	881,405,279	14.03	1,503,553	586.21	133.82
01	5,681,939,000	659,594,000	11.61	1,460,895	451.50	103.07
00	4,709,275,000	787,134,000	16.71	1,404,306	560.51	127.96
99	3,849,853,000	556,826,000	14.46	1,369,432	406.61	118.60
98	3,058,289,000	429,547,000	14.05	1,339,628	320.65	110.93
97	2,607,373,000	596,888,000	22.89	1,309,470	455.82	182.48
96	2,333,867,000	357,821,338	15.33	1,278,935	279.78	143.03
95	1,263,854,485	312,755,655	24.75	1,248,094	250.59	194.69

1994	604,731,171	294,787,850	56.67	1,217,029	242.22	201.45
1993	451,394,870	306,787,200	67.96	1,185,823	258.71	232.40
1992	421,541,971	255,325,800	60.57	1,154,505	221.16	221.16

FUENTES:

Columna 2): Corresponde a lo publicado en las Leyes del Presupuesto de Egresos para el Estado de Querétaro del año fiscal correspondiente.

Columna 3): Datos proporcionados por la Dirección de Gasto Social de la Secretaría de Planeación y Finanzas del gobierno deL Estado.

Columna 4): Es el porcentaje del presupuesto del Poder Ejecutivo del Estado que corresponde a Obra Publica.

Columna 5): Se configuró con base en los XI y XII Censos Generales, así como en el Conteo 1995 de Población y Vivienda del INEGI y en Estimaciones Propias realizadas por el COESPO, en base a los documentos primeramente citados.

Columna 6): Corresponde a la división de los recursos invertidos en Obra Publica en un Año Fiscal determinado, entre el número de habitantes en ese mismo año.

Columna 7): Se obtiene al convertir la inversión por habitante a valores equivalentes del año 1992.

9.-CONCLUSIONES

1.-En México, en el contexto gubernamental, según quedo asentado en el presente trabajo de tesis, los estados de la Federación dependen totalmente del Gobierno Central en materia presupuestal, siendo este último el que define las políticas y prioridades en materia de Gasto Público, siendo práctica común que el Proyecto de presupuesto Estatal se elabore en base al proyecto Federal, aún antes de que este sea enviado para su discusión y aprobación al congreso de la Unión, por lo que el primero no es un documento fiel que refleje la solución mas conveniente a los problemas de los ciudadanos que habitan la Entidad, sino las políticas que establece el Gobierno Federal para cada uno de sus programas, no existiendo lo que podríamos llamar autonomía presupuestal de parte de los gobiernos estatales, que los hiciera atender en forma mas eficaz y estratégica la problemática de sus representados, lo que tiene consecuencias en el Gasto social y en la inversión en Obra Pública.

2.-El artículo 19 de la Ley del Presupuesto de Egresos del Estado para el año 2002, refiere un pago de deuda Pública para el presente ejercicio de $ 152,586,711, lo que para un Presupuesto en Obra Social de $ 881,405,279, representa el 17.31% de la misma, cantidad que se le está retando al Presupuesto Estatal y que bien podría invertirse en Obra Pública.

Por otra parte este mismo concepto en relación con el total del presupuesto estatal del mismo ejercicio que es de $6,280,790,052, representa el 2.4%.

3.- Según podemos deducir de la tabla 8.11.1, sumando los datos de la columna de Transferencias Federales con sus correspondientes de la de Aportaciones Federales, para obtener la respectiva inversión Federal, en términos reales a valores constantes de 1992, es en ese año cuando se alcanza la cifra record de $221,107,200, situación que va de mayor a menor, sufriendo un descenso acelerado notable a partir de 1998, hasta alcanzar en el 2002 la cifra menor, que es de $112,573,057, no obstante que es a partir de 1998, cuando se inician las transferencias Federales vía Legislatura Estatal, que supuestamente incrementarían la disponibilidad de dichos recursos.

4.- La tabla 8.11.2 que se refiere a la Estructura Programática y niveles de eficiencia, en el se puede observar cuales han sido las prioridades estatales en los diversos ejercicios presupuestales en ambas administraciones estatales, así facilimente inferimos que en la administración 1991-1997, se concedió mayor importancia al Desarrollo Urbano y Vivienda, que en el año 1992 ocupó el primer lugar de la inversión con $167,383,700 (54.56%); en 1993, $134,886,480; en 1994,$156,680,000 (53.15%); en 1995, $113,863,036 (33.09%); en 1996, $190,306,000 (36.40%) y en 1997, $226,411,000 (37.93%). El segundo lugar en importancia se lo disputaron alternadamente los programas agropecuarios en los años 1992,1994 y 1997, y Educación, Cultura, Recreación y Deportes en 1993,1995 y 1996, dándole mayor importancia que a estos últimos al Agua Potable en el año de 1995.

En el periodo 1998-2002, encontramos que en el 1998 se dio mayor importancia con el primer lugar al Desarrollo Urbano con una inversión de $124,283,758 (22.11%); en el 1999 lo ocupa Salud y Asistencia Social con $128,634,000 (23.10%); en el 2000 los Programas

Agropecuarios con $147,303,844 (18.71%); en el 2001 Seguridad pública con 147,303,844 (21.79%); en 2002 Educación con 211,537,267 (24%); los demás lugares se ocupan en forma por demás errática.

El comportamiento anterior de estas cifras y conceptos, es congruente con las declaraciones de los funcionario encargados de la planeación de la Obra Pública en Querétaro, quienes como se refirió en su oportunidad en esta Tesis, comentaron que las prioridades en algunos casos, las determinan los compromisos políticos del titular del Poder Ejecutivo, con las autoridades municipales y con los grupos sociales o de presión que acuden a las reuniones anuales de los COPLADEM, por lo que no es esta la Planeación Democrática planteada por la Ley de Planeación del Estado, porque el COPLADEQ no participa en forma real en las decisiones, ya que ni siquiera ha realizado en los últimos años su Reunión Pública Anual. En otros casos los recursos ya vienen etiquetados por el nivel Federal. Lo que demuestra que en el Estado no se lleva a cabo el proceso racional de planeación de la Obra Pública, que incluya todos los aspectos políticos, económicos y sociales que deben ser contemplados de acuerdo con las leyes en la materia.

5.-La tabla 8.12.1 se refiere a como ha variado la inversión en Obra Pública por Habitante en el periodo estudiado, analizado a valores constantes en relación al año de 1992, en el se aprecia, que partiendo de dicho año la inversión ha venido a la baja, acelerándose notablemente en este sentido a partir de 1998, aunque debe reconocerse que en algunos años ha habido ligeros repuntes. El comportamiento observado es el siguiente: 1992, $221.16; 1993, $232.40; 1994, 201.45; 1995, 194.69; 1996,143.06; 1997, 182.48; 1998, 110.93; 1999, 118.60; 2000,146.12; 2001, 110.08; 2002,138.12..

Por lo que con lo hasta aquí expuesto demuestro que la :

HIPÓTESIS:

"En Querétaro la Obra Publica realizada en los últimos diez años, no ha impactado positivamente en las variables económicas y sociales", es verdadera.

A manera de complemento podemos decir lo siguiente de las administraciones Estatales que han ocupado el Poder Ejecutivo del Estado en el periodo de estudio de la presente Tesis:

6. Durante su campaña política el licenciado Enrique Burgos García, quien gobernó el Estado durante el periodo 1991-1997, realizó una serie de reuniones con los ciudadanos que se denominaron "Encuentros de Análisis y Propuestas de la Sociedad Civil", mediante los cuales se detectaron las necesidades más sentidas de la comunidad, a través de 1820 trabajos que presentó la sociedad en su conjunto, representada por sus agrupaciones, entre otras muchas el Colegio de Ingenieros Civiles del Estado de Querétaro, el Colegio de Arquitectos del Estado de Querétaro y la Cámara Nacional de la Industria de la Construcción Delegación en la entidad.

Las inquietudes sociales manifestadas en esa forma sirvieron de base para la elaboración de 4,858 propuestas de gobierno que pasaron a ser parte de su programa sexenal, derivándose de ahí las correspondientes a la obra pública, todo encuadrado en los acuerdos nacionales de moda denominados Concertación Democrática, Modernización Económica y Solidaridad para el Bienestar Social.

El programa fue bautizado con el nombre de Plan de Desarrollo Integral Querétaro 92-97, mismo que una vez presentado, al Comité de Planeación para el Desarrollo de Querétaro, se puso en práctica.

El programa mencionado, vino a resolver entre otras cosas y en buena parte, el problema de empleo de los profesionales de la construcción y una serie de propuestas de desarrollo urbano, planteadas claramente por la sociedad organizada y proyectadas por los profesionales del ramo, invitados a participar ya desde la campaña política, sobre todo de tipo vial, que se habían generado con el crecimiento acelerado e incontrolado de la Ciudad Capital del Estado, ya que las anteriores administraciones, no habían enfrentado el reto que significaba la adecuación de las arterias viales que comunican a la Ciudad en la dirección Norte-Sur, por implicar inversiones en puentes y otras estructuras de Ingeniería, consideradas tradicionalmente como motivo de fuertes inversiones, ya que las anteriores gestiones gubernamentales, trataban inútilmente de solucionar el problema de circulación citadino, invirtiendo los recursos públicos específicos, en la eterna repavimentación de las vías que atraviesan la Ciudad, en la dirección Oriente- Poniente.

Los nuevos funcionarios nombrados, afrontaron la responsabilidad de hacer realidad la solución de una serie de necesidades, nunca en la historia del Estado planteados en forma tan clara, a un candidato al Gobierno del Estado. Así el equipo de trabajo conformado, resolvió a lo largo del sexenio, una buena cantidad, que no la totalidad, de las promesas y compromisos de campaña contraídos, tanto en el medio rural como en el urbano y que se mencionan en el presente trabajo de Tesis.

Sin embargo la política financiera del gobierno, implicó recurrir, por primera vez en la historia de la entidad, como se menciona en los informes de gobierno consultados, a la contratación de empréstitos, los que considerados en un principio blandos, se convirtieron en duros, a raíz de la crisis de 1994.

Los efectos de tal política financiera, que en sus efectos económicos sigue vigente a través de un adeudo de capital y pago periódico de intereses, cuyos montos el Gobernador actual detalló en su último informe a la Legislatura estatal, siguen generando comentarios negativos de la sociedad queretana.

Dichas aseveraciones, consisten fundamentalmente en la sospecha pública, de que prácticas de corrupción, fueron las que encarecieron desmedidamente el costo de la obra ejecutada, obligando a la administración 91-97, a recurrir al endeudamiento público.

No obstante lo anterior, podemos afirmar después de conocer la información escrita acerca de la obra realizada, que fue un buen intento por resolver los problemas de la sociedad de ese momento, mediante la dinámica de la planeación y participación democrática, los que entre otras cosas no fueron erradicados, porque en una sociedad cambiante y en constante crecimiento como la nuestra, no es fácil ni de lejos, con los recursos públicos disponibles, dar alcance a la problemática social.

7. De la información analizada respecto a los presupuestos de egresos de la administración estatal 1997-2003, se desprende del estudio correspondiente al 2002, que es realmente un reducido porcentaje, el 14.03 %, dentro del presupuesto del Poder Ejecutivo, el que se destina a obra social, contrastando con el que se destina a los demás sectores administrativos, que es del 85.97%, lo que se confirma con el análisis de la clasificación por objeto del gasto, que establece la misma proporción. La clasificación económica en gasto corriente y de inversión, fija para el primero el 85.81%, mientras que para el segundo solo el 14.19%.

Es importante señalar que no recurrimos en nuestro comentario, al criterio del gasto social con tanta frecuencia utilizado, por quienes juzgan la efectividad de un gobierno, a través de su cuantificación y porcentaje, por considerarlo no propio para el objeto de nuestro trabajo, ya que tiene otros ingredientes, que hacen confusa la explicación de su representatividad, como antídoto de la problemática social por esta vía, ya que contiene como componentes, conceptos de gasto corriente además de los correspondientes a la obra social.

La explicación de estas realidades, la encontramos, como se estableció cuando se estudiaron dichas situaciones, en lo elevado de los gastos administrativos. Esta verdad la corroboramos diariamente en las noticias que se publican en los medios de comunicación locales y nacionales sobre hechos, tales como sueldos muy elevados de funcionarios y demás personal de confianza, no sindicalizados ni frenados por la Legislatura, a través de tabuladores justos; vehículos que más que de uso personal, lo son de carácter familiar; excesivos equipos humanos y materiales de oficina, que no pasarían pruebas de eficiencia; campañas publicitarias que no son en esencia mensajes de gobierno, sino autenticas campañas personales con claras proyecciones electorales a futuro; gratificaciones por motivos frecuentemente injustificados, como la ya famosa liquidación final de los funcionarios de la administración municipal 1997-2000: Viajes de placer disfrazados de oficiales, como lo demuestra la agenda de vuelos oficial del Gobierno del Estado; promociones millonarias sin objetivos medibles concretos, que no muestran más que afanes de notoriedad personal, como es el caso de la búsqueda de la sede de la Exposición Universal del 2010, ya que previamente, con toda anticipación, para no exhibir nuestros graves contrastes y no pasar a ser motivo de crítica chusca en la prensa internacional, lo que puede revertir el efecto buscado, se debería trabajar muy en serio y sin simulaciones, en contra de las ancestrales situaciones de pobreza y desigualdad de la gran mayoría de los habitantes del Estado, a través de un verdadero programa austero de desarrollo integral, que se extienda y cobije a todos los queretanos, independientemente de su condición, política, económica y social; malos manejos de funcionarios; muchos otros conceptos, cuya eficiencia para el logro de los objetivos anunciados del cambio, es muy dificil de valorar y

en los que se agota el presupuesto público, sin que surta efecto alguno en la solución de las demandas sociales, las que se resuelven solo con la inversión en bienes de capital que son permanentes, y verdaderamente trascendentes para el efecto planteado, como lo es la obra social y es claro con tanto y frecuentemente obscuro gasto administrativo, no quedan recursos para la suficiente inversión en la obra pública, que por los enormes rezagos y crecimiento demográfico acelerado, se está demandando permanentemente en todo el territorio estatal.

El famoso cambio esperado por la gente, que acudió a las urnas en 1997, era el de pasar de una configuración burocrática autoritaria a una liberal democrática, que fuera capaz de implementar un sistema de nuevas políticas gubernamentales estratégicas, capaces de enfrentar adecuadamente los retos del nuevo Siglo, donde el verdadero interés del gobierno, fuera resolver en forma inteligente, justa y honesta los heterogéneos problemas de una población en permanente incremento, pero, usando la lógica de los sabios refranes populares, afortunadamente tan ricos y abundantes en nuestro idioma, diremos que se puso la Iglesia en manos de Lutero y los nuevos detentadores del poder, de clase social alta, en buena parte egresados de instituciones éducativas privadas, lo que explica su escasa sensibilidad social, todo indica, que solo llevaron agua a su molino personal y se han puesto las botas con el presupuesto público, como se demuestra en el reparto desproporcionado de los gastos administrativos, situación que genera la baja disponibilidad de recursos, para entregar al pueblo lo único que trasciende de un gobierno: La Obra Pública.

Finalmente citaremos una ves más la propuesta de la CEPAL presentada en los documentos "Transformación Productiva con Equidad", particularmente el de "Educación y Transformación Productiva con Equidad" en el que se asigna un papel fundamental a la formación de recursos humanos, para que cualquier programa de modernización llegue a la meta.

Lamentablemente, no encontramos en el periodo en estudio que abarca la presente Tesis, un incremento apreciable de la infraestructura educativa en nuestra máxima casa de estudios, para dar cabida a los miles de jóvenes valiosos, que por falta de espacios y presupuesto, se quedan sin oportunidad de acceder a nuestra bien calificada universidad pública. Grave carencia de espacios de educación superior públicos que es prioritaria e ineludible responsabilidad constitucional del Gobierno Estatal, ignorándose que a la formación de recursos humanos, corresponde un lugar estructural en la sociedad contemporánea, tanto en su papel de sector de inversión en capital humano, como en el de generador de conocimiento científico técnico, evidenciándose en este campo una vez más, la ausencia de inversiones suficientes en obra pública, para la solución de las necesidades sociales del Querétaro de hoy.

10.-RECOMENDACIONES

Consideramos que en el Estado de Querétaro es el momento oportuno para realizar una evaluación amplia de los programas de Obra Pública llevados a la práctica por las dos últimas administraciones, con el objetivo de recoger experiencias y realizar en el futuro una verdadera planeación que registre y atienda las necesidades políticas, sociales y económicas de los habitantes del Estado.

Para lo anterior es importante que se establezca una fluida coordinación entre todos los actores involucrados, en este tiempo de renovación del poder, participación, información y pluralidad.

Es recomendable retomar la estructura que establece la Ley de Planeación del Estado y que practicó con éxito por algún tiempo, una planeación democrática, que evita el autoritarismo de los ocupantes temporales del poder ejecutivo en sus tres niveles y que promueve una activa e inteligente participación ciudadana.

El próximo Gobierno, que deberá ser un Gobierno de leyes, tiene la responsabilidad de promover el establecimiento de comités de vigilancia y de propuesta de las acciones del Gobierno, de la Economía, y del Desarrollo Social, integrados por ciudadanos y representantes de las distintas organizaciones, con el fin de que cada una de las decisiones se tome inteligentemente de manera que los recursos públicos se asignen y se gasten fuera de toda corrupción e improvisación.

Urge construir la infraestructura que demanda el desarrollo rápido y sustentable de la entidad en comunicaciones, obras de almacenamiento y tratamiento del recurso agua, espacios educativos y guarderías, instalaciones de salud y vivienda.

No se trata de que la Obra Pública que se construya en el futuro en Querétaro, sea de grandes inversiones por unidad edificada, sino que esta se planee con conocimiento de los verdaderos problemas de desarrollo humano y marginación municipal que presenta la entidad, en sus diversas comunidades, atendiendo a los porcentajes de población analfabeta o sin primaria completa, en vivienda sin drenaje, sin energía eléctrica, sin agua, hacinada, en viviendas con piso de tierra, en localidades sin servicios urbanos, o a los que no devengan ingresos superiores a los dos salarios mínimos o los desempleados.

Deberá también considerarse en este proceso, a nuestra población y su distribución geográfica, hechos vitales, el fenómeno migratorio, el crecimiento y todos los temas que a lo largo de esta Tesis se han venido tratando.

Hoy se requiere que la Obra Pública sea una verdadera respuesta a los problemas que presenta el Estado, por lo que los programas al respecto deben ser imaginativos, de tal suerte que se genere una transformación social que equilibre desigualdades sociales, en un ambiente de justicia social que promete nuestra Constitución Política a todos los mexicanos.

BIBLIOGRAFÍA

1er , 2°, 3er, 4° y 5° Informes de Gobierno de Ignacio Loyola Vera, Gobernador Constitucional 1997-2003. Querétaro.

1er , 2°, 3er, 4°, 5° y 6° Informes de Gobierno de Enrique Burgos García, Gobernador Constitucional 1991-1997. Querétaro.

Acuerdo de Coordinación para el Fortalecimiento de la Vivienda. La Sombra de Arteaga. 26 de Noviembre de 1992.

Acuerdo de Coordinación entre los ejecutivos Federal y del Estado, para la realización del Programa Sectorial Concertado Promoción y Gestión para el Fortalecimiento del Sistema Estatal de Control. Periódico Oficial La Sombra de Arteaga. 18 de Octubre de 1984.

Anexos números I, II, III Y IV al Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal. Periódico Oficial La Sombra de Arteaga. 15 de Abril de 1982.

Anexo II al Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal por Conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Gobierno del Estado de Querétaro. Periódico Oficial La Sombra de Arteaga. 2 de Diciembre de 1982.

Atlas de la Salud de la República Mexicana. Secretaria de Salubridad y Asistencia. 1973.

Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Periódico Oficial La Sombra de Arteaga. 15 de Mayo de 1980.

Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, que celebran el Gobierno del Estado y la Secretaría de Hacienda y Crédito público. Periódico Oficial La sombra de Arteaga. 27 de Octubre de 1983.

Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Municipal. La Sombra de Arteaga. 3 de Enero de 1985.

Convenio de Desarrollo que Suscriben los Ejecutivos Federal y Estatal. La Sombra de Arteaga. 4 de Abril de 1985.

Convenio que Celebran los Ejecutivos del Estado de Querétaro y el Federal, para Asegurar el Cumplimiento de las Leyes Federal y Estatal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. La Sombra de Arteaga. 12 de Abril de 1990.

Convenio Único de Coordinación que Celebran el Ejecutivo Federal y el Gobierno del Estado de Querétaro. Periódico Oficial La Sombra de Arteaga. 11de Septiembre de 1980.

Convenio Único de Coordinación que con Modificaciones y adhesiones Acordadas, Ratifican los ejecutivos Federal y del Estado. Periódico Oficial La Sombra de Arteaga. 18 de Marzo de 1982.

Convenio Único de Desarrollo, capítulos del I al XVIII, destacando el VIII sobre las obras y proyectos prioritarios para el Desarrollo Estatal,. y el IX referente a los Programas para el Desarrollo Regional y el XV de las Acciones Federales para el Fortalecimiento Municipal, así como el XVII del Sistema Estatal de Evaluación. La Sombra de Arteaga. 19 de febrero de 1987.

Convenio Único de Desarrollo que Ratifican los Ejecutivos Federal y del Estado. Periódico Oficial Del Estado La Sombra de Arteaga. 14 de Abril de 1983.

Decreto Aprobatorio del Anexo Número 3 del Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Periódico Oficial La Sombra de Arteaga. 29 de Enero de 1981.

Decreto Aprobatorio del Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, Celebrado con el Gobierno Federal. Periódico Oficial La Sombra de Arteaga. 30 de Octubre de1980.

Decreto de autorización al Titular del Poder Ejecutivo para que en Representación del Estado, Celebre Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, con el Gobierno Federal. La Sombra de Arteaga, Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Querétaro. 20 de Diciembre de 1979.

Decreto por el que se Autoriza al Ejecutivo del Estado para que Celebre Convenio Fiscal con los Municipios del Estado que lo Soliciten. Periódico Oficial La Sombra de Arteaga. 29 de Diciembre de 1983.

Decreto que Autoriza al Ejecutivo del Estado a Celebrar Convenios con los Ayuntamientos del Estado, en Materia Fiscal. La Sombra de Arteaga. 27 de Diciembre de 1984.

Diccionario Enciclopédico Grijalbo. Editorial Grijalbo. Toledo España 1990.

División Territorial del Estado de Querétaro de Arteaga de 1910 a 1995. INEGI 1997.

Filosofía Política de José López Portillo. Secretaría de Programación y Presupuesto, Dirección General de Documentación y Análisis 1980.

Informe Sobre Desarrollo Humano 1988. Publicado para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Ediciones Mundi-Prensa 1988

La Administración Estatal y Municipal de México. Gustavo Martínez Cabañas. Libros de texto INAP. BANOBRAS. Segunda Edición 1992.

La Corrupción. Rosario Castellanos. David Alfaro. Siqueiros. Renato Leduc. Enrique Ortega A. Arturo Warman. Jorge Carrión. Guillermo Montaño. Editorial Nuestro Tiempo. México, D.F.1969.

Ley de Ingresos y Ley del Presupuesto de Egresos del Estado de Querétaro para el Año de 1992. La Sombra de Arteaga. 31 de diciembre de 1991.

Ley de Ingresos y Ley del Presupuesto de Egresos del Estado de Querétaro para el Año de 1993. La sombra de Arteaga. 31 de diciembre de 1992.

Ley de ingresos y Ley del Presupuesto de Egresos del Estado de Querétaro para el Año de 1994. La sombra de Arteaga.31 de diciembre de 1993

Ley de Ingresos y ley del Presupuesto de Egresos del Estado de Querétaro para el Año de 1995. La Sombra de Arteaga. 29 de diciembre de 1994.

Ley de Ingresos y Ley del Presupuesto de Egresos del Estado de Querétaro para el Año de 1996. La Sombra de Arteaga. 28 de diciembre de 1995.

Ley de Ingresos y Ley del Presupuesto de Egresos del Estado de Querétaro para el Año de 1997. La Sombra de Arteaga. 31 de diciembre de 1996.

Ley de Ingresos y Ley del Presupuesto de Egresos del Estado de Querétaro para el Ejercicio Fiscal 1998.

Ley de Ingresos y Ley del Presupuesto de Egresos del Estado de Querétaro para el Ejercicio Fiscal 1999.

Ley de Ingresos y Ley del Presupuesto de Egresos para el Estado de Querétaro para el Ejercicio Fiscal 2000.

Ley de Ingresos y Ley del presupuesto de Egresos para el Estado de Querétaro para el Ejercicio Fiscal 2001.

Ley de Ingresos y Ley del presupuesto de Egresos para el Estado de Querétaro parta el Ejercicio Fiscal 2002.

Leyes que Fijan las Bases, Montos y Plazos Conforme a los Cuales se Distribuirán y Cubrirán las Participaciones Federales Correspondientes a los Municipios del Estado de Querétaro, en los Años Fiscales de 1985, 1986,1987 y 1993. La Sombra de Arteaga. 27

de Diciembre de 1984. 31 de Diciembre de 1985. 31 de Diciembre de 1986. 26 de Noviembre de 1992.

Ley que Fija las Bases para la Entrega-Recepción de las Administraciones Municipales. La Sombra de Arteaga. 28 de Diciembre de 1989.

Manual de Criterios de Diseño Urbano. Jan Bazant. Editorial Trillas. México 1996.

México: Riqueza y Miseria. Alfonso Aguilar M. Fernando Carmona. Editorial Nuestro Tiempo. México, D. F. 1968.

Perspectiva Estadística de Querétaro. INEGI 1997.

Plan de Desarrollo Integral. Por un Gobierno de Concertación social.. Gobierno del Estado de Querétaro 1992-1997.

Plan Estatal de desarrollo 1998-2003.

Plan Nacional de desarrollo 1995-2000. Poder Ejecutivo Federal. Secretaria de Hacienda y Crédito Público. 1995.
Ley de planeación del Estado de Querétaro

Políticas Públicas y Desarrollo Municipal. Problemas Teórico-Prácticos de la Gestión Pública y Municipal. Carlos E. Narváez .y Eduardo Andrés Sandoval Forero (coordinadores). Zinacantepec, Estado de México. El colegio Mexiquense. Universidad Autónoma del Estado de México, 1994.

Querétaro: Economía, Política y cultura. Selva Daville Landero. Biblioteca de las Entidades Federativas. Universidad Nacional Autónoma de México. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades 2001.

Saneamiento Urbano y Rural. Victor M. Ehlers-Ernest W. Steel. Editorial Interamericana, S. A. 1966.

Síntesis Geográfica, Nomenclátor y Anexo Cartográfico del Estado de Querétaro. Instituto Nacional de Estadística Geografia e Informática, 1986.